III-
I-36.767
Biblioteca
Universităţii Iaşi

CUA SJ/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

GEORGE ALEXIANU

BIBLIOTECA
UNIVERSITĂȚII
I A ș I

RĂSPUNDEREA
PUTERII PUBLICE

BUCUREȘTI

Editura ziarului „ADEVERUL" S. A.
1926

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

GEORGE ALEXIANU

30 AUG 1946
BIBLIOTECA UNIVERSITĂȚII IAȘI
1512/1927

RĂSPUNDEREA PUTERII PUBLICE

BUCUREȘTI

Editura ziarului „ADEVERUL" S. A.

1926

B.C.U. IAȘI
768654

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1927

BIBLIOTECA UNIV

RĂSPUNDEREA PUTERII PUBLICE

§ I

Istoric

Chestia răspunderii Statului de actele făcute în numele său, este o chestie cu totul nouă. Pentru oamenii Revoluţiei, deşi promotori ai spiritului ultra-individualist, ea nici nu se putea pune. Ideia curentă era că Statul este o putere superioară, ce stă deasupra tuturor, o putere infailibilă, ce nu poate să greşească şi deci să fie răspunzătoare[1]. Ideia suveranităţii Statului excludea ideia responsabilităţii.

Mai mult, Statul fiind acela care creiază dreptul, printr'un act al voinţei sale suverane, nu poate ca tocmai dânsul să se facă vinovat de o violare de lege, care să-i angajeze răspunderea[2].

In această situaţie, dacă actele Statului sunt vătămătoare cuiva, înseamnă că sunt neconforme cu legea şi, evident, fiind contrarii legii, pot da naştere la o cerere în

[1] „Si l'on n'y parle pas de la responsabilité de l'Etat, c'est que pour le législateur c'est une vérité d'évidence, un dogme intangible que l'Etat n'est jamais, ne peut jamais être responsable". (L. Duguit, — *Les transformations du droit public*, 1921, p. 224).

[2] „Dans la conception traditionnelle la responsabilité implique une violation de droit; et qui crée le droit par un acte de sa volonté souveraine, ne peut pas le violer". (L. Duguit, *op. cit.*, p. 225).

reparație. Dar nu Statul este vinovat, pentrucă „acesta a făcut o lege, a creat dreptul și a voit ca această lege să fie executată". Dacă totuși, dânsa nu este, faptul se datorește în întregime agentului care este însărcinat să execute legea și care substitue propria sa voință, voinței Statului suveran. Agentul public este deci vinovatul și numai dânsul poate fi răspunzător.

Aceste idei avură o înrâurire puternică atât asupra jurisprudenței, cât și asupra doctrinei. D. Berthélemy în ediția a 7-a (1913) *Traité de droit administratif*, declară încă, în principiu, că Statul este neräspunzător față de actele puterii publice. „Ele nu sunt reparabile, spune d-sa și în ultima ediție (1923) p. 86, vorbind de actele judecătorești, pentrucă justiția comițându-le, *exercită o parte din autoritatea suverană*".

Pornind dela această premiză, d-sa aseamănă actele administrative cu cele judecătorești și ajunge și pentru acestea la aceiaș concluzie[1]. Admite doar dreptul de răspundere, numai cu ocazia actelor de pură gestiune. Și aici răspun-

[1] „L'administration, dans la sphère de son activité, n'est pas moins souveraine que la justice dans les limites de sa compétence. Quand un arrêt de la justice est illegal, on peut en obtenir la cassation sans que l'Etat indemnise la victime des dommages qu'il a pu produire: cela est tellement conforme au bon sens que nul ne proteste contre ce résultat facheux de l'imperfection des services judiciaires. Aidons de même que l'administré, lésé par un règlement illégal, en obtiendra l'annulation sans que l'Etat ait à l'indemniser des dommages qu'a pu produire l'acte annulé. Les deux situations sont identiques.

Nous sommes ainsi conduits à cette conséquence, longtemps acceptée d'ailleurs par la doctrine courante: les administrations ne devaient répondre des actes d'autorité des fonctionnaires que dans les hypothèses, d'ailleurs nombreuses, où la loi a prévu et organisé cette résponsabilité". (p. 86—87). Tot aici se adaugă o serie de decizii ale Consiliului de Stat, consacrând acest principiu: C. d'Et., 13 janv. 1899, *Lepreux*, S. 1900, 3 1. Iată și un considerent: „Considérant qu'il est de principe que l'Etat n'est pas, *en tant que puissance publique* et notamment en ce qui touchent les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents; qu'en admettant même que Lepreux peut relever une faute personnelle de la part des agents... chargés d'assurer la sécurité sur la voie publique... il ne serait pas fondé à soutenir que l'Etat dût en être déclaré pecuniairement résponsable...". In acelaș sens C. d'Et., 23 juin 1882, *Larbaud*, S. 83, 3, 44.

derea este admisă, nu pe considerații de echitate, ci pe faptul că Statul, cu ocazia actelor de gestiune, nu mai lucrează ca un reprezentant al suveranității, ci ca ori și care persoană fizică.

Tot de aceeaș părere este și d-l Teissier în *La responsabilité de la puissance publique*. O spune totuș, mai puțin afirmativ: „Les lois constiuent au premier chef des actes de souveraineté et les dommages qu'ells causent aux particuliers, sauf dispositions contraires, ne peuvent donner lieu à une action en responsabilité contre l'Etat, ni devant la jurisdiction administrative ni devant l'autorité judiciare" (No. 17).

Se poate lesne observă, că în marele principiu al neresponsabilității, se face prima spărtură: se admite dreptul de răspundere, atunci când e vorba de acte pe care Statul nu le face în calitatea sa de *putere*. O exemplificare practică a acestei spărturi o găsim în obligația pentru Stat de a despăgubi pe proprietarii expropriați pentru lucrări de interes public, după dreaptă și prealabilă despăgubire. Incetul cu încetul, spărtura se mărește, astfel că azi „nu-i o singură manifestație a Statului, pentru care să nu se pună chestia răspunderii și pentru care să nu se impună soluția afirmativă cu o necesitate pe fiecare zi mai presantă" [1].

Cum se pune azi chestia răspunderii Statului?

Vechea doctrină care admite răspunderea Statului numai în cazul când legea o va declara expres, funda această răspundere pe ideia de culpă. Culpa este cauza generatoare de obligații, și cei ce aveau să acorde o despăgubire, trebuia să caute existența acestei culpe. Dar, implicit, noțiunea culpei atrage după sine existența unei voinți conștiente și de sine stătătoare. In ipoteza aceasta, Statul este asemănat cu o persoană reală, titulară a unei voinți conștiente și libere, înzestrată cu o putere de autodeterminare „capabilă să comită o greșeală, violând o regulă de drept și răspunzătoare, când această violare îi este imputabilă" [2].

[1] L. Duguit, *Op. cit.*, p. 227.
[2] L. Duguit, *op. cit.*, p. 230.

Această teorie organică a Statului, construită de Gierke[1], pentru persoanele colective în general, a fost întinsă de profesorul Jellinek şi la Stat. Este punctul culminant al doctrinei tradiţionale în materie de răspundere şi este punctul culminant al unei doctrine subtile, care n'are alt merit de cât acel al înlănţuirii logice. Căci, dacă este adevărat că nu poate să fie răspundere decât acolo unde este personalitate conştientă şi plină de voinţă, cum ai să conciliezi subtila teorie a autorilor germani cu realitatea evidentă a faptelor? Această evidentă realitate s'a revoltat ea însăş împotriva subtilităţii doctrinei germane şi, prin numeroase decizuni jurisprudenţiale, a creat o teorie nouă, asupra fundamentului răspunderii Statului. Azi, nu mai este vorba de a căuta culpa, ci de a afla *riscul*[2].

Evident, nu este vorba de a înlătura complectamente noţiunea de culpă, din teoria răspunderii. Ea va subsista şi mai departe, atunci când va fi vorba de raporturi dela individ la individ. Noţiunea aceasta de culpă se va subtiliza însă când va fi vorba de raporturi între Stat şi individ, căci ar fi nelogic să fundăm ideia de răspundere pe culpa Statului faţă de individ.

In adevăr, această teorie s'a elaborat treptat şi mai ales sub influenţa jurisprudenţei. Consiliul de Stat a refuzat în mod continuu să fundeze răspunderea Statului pe ideia de culpă. Formula civiliştilor, dedusă din art. 998 c. civ. nu-şi poate găsi aplicarea deoarece, Statul fiind o colectivitate, nu se putea concepe cum ar putea greşi[3].

Admiţând ipoteza că ar exista greşeală nu din partea Statului, ci a agenţilor săi, chestia rămâneă totuşi nerezolvată atunci când era vorba de daune cauzate fără a exista vre-o culpă a cuiva. Consiliul de Stat şi Casaţia noastră au înlă-

---

[1] Paul Negulescu, *Drept administrativ român*, 1925, vol. I, p. 316.

[2] „Il ne s'agit plus d'une responsabilité se rattachant à une imputabilité, mais seulement de savoir quel est le patrimoine qui supportera définitivement le risque du dommage occasionné par le fonctionnement d'un service public". (*L. Duguit*, op. cit., p. 231).

[3] *L. Duguit*, op. cit., t. III, p. 434.

turat totdeauna fundarea ideii de răspundere a Statului pe culpă, deci pe teoria civiliştilor, dedusă din art. 998 c. civ.[1].

Trebue să remarcăm că la început Casaţia noastră a fundat ideia de răspundere pe dispoziţiile art. 998 c. civ. Dar criticile aduse de doctrină, în special de d. Prof. Paul Negulescu, au determinat-o să-şi schimbe punctul de vedere şi să adopte teoria egalităţii tuturor în faţa sarcinelor publice[2].

„Echitatea cea mai elementară ne spune că nu trebue ca cetăţeanul care a suferit una din aceste pagube, s'o suporte. In adevăr, măsura ce s'a luat de organul Statului şi care l'a prejudiciat pe cetăţean, a fost luată în interesul societăţii. Nu numai atât, societatea este vinovată de alegerea funcţionarilor săi şi dacă aceştia au comis o eroare, ea este datoare să o suporte. Prin urmare este echitabil ca Statul să suporte daunele suferite"[3].

Incetul cu încetul se creează teoria care fundează ideia de răspundere pe ideia egalităţii tuturor în faţa sarcinelor publice[4]. In activitatea sa, Statul poate să aducă prejudicii particularilor, fie că ne găsim în faţa unei culpe a agenţilor săi, fie că prejudiciul a rezultat, independent de culpă. In această situaţie, ideia de răspundere se fundează pe ideia de risc social. „Dacă Statul e atunci responsabil, nu-i din cauză că ar fi comis singur o greşeală, prin organul agenţilor săi; e încă şi numai pentrucă asigură pe administraţi împotriva oricărui risc social, oricărei pagube provenind din intervenţia sa, fie că dânsa ar fi fost regulată şi ireproşabilă, fie, *a fortiori*, când e întovărăşită de o greşeală sau o neglijenţă a agenţilor publici. Administratul este astfel asigurat împotriva prejudiciului provenind din acţiunea Statului în

---

[1] L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 435 şi 438.

[2] Vezi Paul Negulescu, în *Dreptul*, 1902, p. 48; Al. Degré în *Dreptul*, No. 77, 79 din 1899 sau în *Scrieri Juridice*, III, p. 685 şi urm. şi IV,p. 364; C. G. Disescu, în Dreptul din 28 Ian. 1899. N. Mandrea în discursul de deschidere al anului judecătoresc 1903/904 în *Buletin*, 1903, p. 1028 şi urm.

[3] Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 158.

[4] L. Duguit, *Loc. cit.*, p. 435.

general şi mai ales împotriva aceluia care provine dintr'o greşeală funcţională"[1].

La aceleaşi concluzii ajunge şi d. Hauriou atunci când vorbeşte de obligaţia comunelor, judeţelor şi oraşelor de a răspunde de pagubele de război[2].

Oricum ar fi însă, un fapt important rămâne definitiv câştigat: datoria Statului de a repara orice daună cauzată prin fapta sa, fie că această daună ar fi fundată pe culpă, fie că ar îmbrăca forma răspunderii pentru risc. Dela doctrina tradiţională care consideră Statul ca o persoană superioară şi inviolabilă, fără putinţă de a fi chemat la răspundere faţă de individ[3] şi până la teoria modernă care admite o largă răspundere a Statului, este o cale destul de lungă, pe care jurisprudenţa a trecut-o, fără ezitări aproape, şi în foarte scurtă vreme.

Ne găsim în faţa unui adevărat monument de jurisprudenţă pe care timpul, în minunata lui înţelegere, vine să-l adauge codului civil, spre a face ca această splendidă operă a întrupării sufletului omenesc să fie mereu vie şi corespunzătoare cerinţelor vieţii moderne.

§ II

Răspunderea Statului faţă de actele Parlamentului.

O chestiune care se pune în primul rând, atunci când avem de examinat răspunderera Statului, este aceea de a şti dacă Statul poate fi răspunzător de daunele cauzate prin actele Parlamentului. Iată un Parlament care vine printr'o lege să ridice părţilor anumite drepturi câştigate. Particularii lezaţi în interesele lor, vor avea ei dreptul să ceară despăgubire dela Stat? Evident, nu[4]. Şi justificarea care se dă

---

[1] L. Duguit, *op. cit.*,, t. III, p. 435—436.
[2] M. Hauriou, *op. cit.*, p. 391
[3] Doctrină care se menţine încă şi azi în *Anglia*, cum vom arăta mai jos. Acolo, fapta funcţionarului predomină fapta Statului. Răspunderea se va întoarce împotriva funcţionarului şi nu a Statului.
[4] A se vedea exact în *acest sens*, Apel I Buc. în *C. Jud.* 1900, p. 294.

nu mai este fundată pe atotputernicia şi suveranitatea Parlamentului, ci îşi are o altă raţiune. Un parlament nu poate niciodată să modifice situaţiile create şi drepturile câştigate prin măsuri personale; dacă totuşi ar face-o, partea lezată ar putea cere anularea legii, pe motiv de neconstituţionalitate. Dacă însă aceste măsuri legislative sunt luate pe cale generală şi impersonală, particularii nu se pot adresa cu cerere în daune împotriva Statului, pentrucă, spune Consiliul de Stat, la 11 Ianuarie 1838 *(Duchatelier)*, cu ocazia despăgubirii pe care o cereau fabricanţii atinşi prin legea care oprea fabricarea tutunului nefermentat, „Statul n'ar putea să fie făcut responsabil de consecinţele legilor care într'un interes general, opresc exerciţiul unei industrii." Şi aceeaş soluţie o dă Consiliul de Stat, la 6 August 1852, în afacerea *Ferrier* şi la 4 Februarie 1879, în afacerea *Goupy*. Se refuză orice indemnitate, chiar acelora cari aveau legături contractuale cu Statul, şi care, în urma noilor legi, deveneau mult mai grele.

In *Germania*, aceeaş situaţie. In mod general se admite că Statul nu datoreşte nici un fel de indemnitate atunci când o lege nouă cauzează prejudiţii unei întregi clase sociale. Despăgubirea e datorită numai atunci când legea o declară expres.[1].

In regulă generală, pentru dreptul german, trebuie să spunem că legea nu despăgubeşte niciodată, afară de cazul când o declară expres. „Dacă regula de drept aduce prejudiciu indivizilor prin comandamentele şi prin sarcinele ce le impune, se socoteşte totuşi că o face într'un chip egal, deci echitabil, şi nu este prin urmare nimic de compensat. Şi aici deci, indemnitatea nu-i datorată decât dacă există o prescripţie expresă pentru acest caz".[2].

Mai mult decât atât, chiar pentru legile cu caracter pur individual, despăgubirea, în lipsă de text, nu se poate acorda.[3]. Uneori, o asfel de lege poate să îmbrace forma

---

[1] Vezi Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, t. IV, p. 243.
[2] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.
[3] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.

unui pur act administrativ,[1], în acest caz va urma calea generală prevăzută pentru astfel de acte. Dar, în generalitatea cazurilor, despăgubirea se acordă, în atari împrejurări, numai pe bază de text[2].

Inalta noastră Curte, a avut şi dânsa ocazie să se pronunţe chiar anul acesta în două cazuri deasemenea natură: primul, este acela de a şti dacă legea contribuţiilor directe, anulând prin art. 130 orice scutiri de impozite, acordate prin legile anterioare, a modificat situaţia părţilor de aşa fel, încât să atragă după sine răspunderea Statului. In secţii unite, Inalta Curte a respins recursul pe considerațiunea că: „legiuitorul poate abroga o lege fisacală care ar nesocoti interesul general, sau suprima o scutire de impozit acordată, fără ca contribuabilii să-i poată opune un drept, interesul general prevalând asupra celui individual"[3].

Această decizie a secţiilor-unite nu este o decizie de speţă, ci o decizia care înseamnă un întreg sistem[4]. Cu toate acestea, nu putem împărtăşi nici soluţia şi nici motivarea Inaltei Curţi[5].

In adevăr, ne găsim în faţa unei legi prin care Statul îşi măreşte patrimoniul său. Înţelegem ca Statul să poată dispună că pe viitor orice scutiri de impozite, acordate pe baza unei legi, să fie desfiinţate. E în dreptul său s'o facă şi nu-i se poate obiecta nimic în această privinţă. Dar

---

[1] Asupra actelor administrative în formă de lege, a se vedea L. Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 140.

[2] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.

[3] Cas. S. U., 4 Iunie 1925, în *Pand. săpt.* 1925, No. 18 p. 409. In această privinţă Inalta noastră Curte a adoptat în totul o veche jurisprudenţă a Consiliului de Stat, Cons. d'Et., 5 fév. 1875, *Morogc*, viu criticată de d. Hanriou, în *op. cit.*,, p. 385. Această jurisprudenţă întăreşte pe cea din 11 janv. 1838, *Duchatelier.*

[4] A se vedea în *acelaş sens*, Cas. III, Dec. 32 din 9 Ian. 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925 p. 68; Cas. III, Dec. 742 din 8 Aprilie 1924 în *Pand. Rom.*, 1924, I, 181 cu o notă de *M. Paraschivescu*, publicată şi în *Juris. Rom.*, 1924, sp. 264, p. 303; Vezi şi Cas. III, Dec. 722 din 4 Aprilie 1924 în *Juris. Rom.*, 16/924, p. 436, publicată şi în *Pand. Rom.*, 1926, I, 245 cu nota colegului nostru *I. V. Gruia.*

[5] A se vedea o critică judicioasă în această privinţă în *Pand. Rom.*, 1925, I, 242, de Const. G. Rarnicescu.

chestia care se pune e aceea de a şti dacă Statul poate să desfiinţeze după voie legile fiscale cu caracter de contract. Statul doreşte să înfiinţeze o industrie sau să contracteze un împrumut. Face o lege prin care acordă anumite avantagii, spre exemplu: scutiri de impozite. După doi, trei ani, după ce împrumutul se închee sau întreprinderile iau naştere, Statul vine şi rupe contractul, refuzând să mai acorde scutirile de impozit la care se angajase. O poate face? Inalta noastră Curte răspunde că o poate face pentru considerentul citat mai sus. Soluţia aceasta a Inaltei Curţi este foarte ciudată şi poate da naştere la rezultate neaşteptate în practică. Înţelegem, juridiceşte cel puţin, ca Inalta Curte să fi adus motivarea sugerată în studiul citat [1], adică să declare că o lege nu poate stabili o imunitate fiscală, căci această lege este *nulă de drept*, nefiind, în căderea unui Parlament de a ceda dreptul de a percepe şi fixa impozitele viitoare. Este aceasta o motivare juridică, care tot ar fi putut să apere mai bine soluţia dată; dar noi n'o împărtăşim nici pe aceasta, nu numai din punct de vedere moral [2], ci chiar din punct de vedere juridic.

In dreptul public o idee curentă a început să-şi facă loc. Este vorba ca generaţia actuală, care a făcut atâtea sacrificii, să le eşaloneze pe umerii generaţiilor viitoare. Se vorbeşte şi se tratează între toate Statele şi chiar în interiorul Statelor, împrumuturi de refacere. Cum vor putea fi efectuate aceste împrumuturi dacă mâine la scadenţă, li se poate invoca nulitatea convenţiei sau convenţia poate fi modificată printr'o altă lege, fără voia celeilalte părţi contractante? Evident, din punct de vedere teoretic, soluţia susţinută de d. Rarnicescu are o armură serioasă [3]. Dar fundamentul pe care-i construită această soluţie nu se poate susţine, cum singur o recunoaşte şi d-sa. Principii abstracte de drept se pot creia oricând, dar n'au nici o valoare dacă nu sunt în concordanţă cu realităţile sociale.

---

[1] C. G. Rarnicescu, *Pand. Rom.*, 1925, I, 242.
[2] C. G. Rarnicescu, *op. cit.*, p. 244.
[3] Vezi Trib. Ilfov s. I, în *Dreptul*, 1878, p. 5.

După părerea noastră, aşa cum s'a pus chestia, Inalta Curte trebuia să respingă recursul, dar să admită o despăgubire, pe motiv că Statul nu se poate îmbogăţi pe nedrept în dauna altuia.[1]. Spre deosebire de sistemul german, d. Hauriou spune că „măsurile legislative sau regulamentare cari cauzează daune, cu ocazia unei operaţii patrimoniale îndeplinită de Stat, trebue să aducă o indemnitate, chiar atunci când acesta n'ar fi fost prevăzută de legiuitor; *caracterul legislativ sau regulamentar al actului nu-i o piedică*". Exact contrar de ce-a hotărît Casaţia noastră[2].

Nu credem că ni s'ar putea obiecta că adunarea impozitelor n'ar fi o operaţie patrimonială. Este, dimpotrivă, cea mai tipică operaţie patrimonială a Statului[3].

Dela această regulă generală d. Hauriou face patru excepţii. Nu este vorba de despăgubire oridecâteori pentru Stat nu rezultă vre-o îmbogăţire şi aceste cazuri sunt:

1. Modificările legislative aduse regulelor de drept privat;
2. Obligaţiile ce decurg din noile legi de drept public;
3. Interdicţiile restrângând libertăţile individuale;
4. Simplele suprimări sau distrugeri, fie de obiecte, fie de stabilimente, fie de monopoluri[4].

După sistemul *german*, soluţia adoptată de înalta Curte este juridică şi justificabilă.

Tot Inalta noastră Curte a avut ocazia să se pronunţe[5] în chestia de a şti dacă scutirile de impozite edictate în favoarea rentii de Stat, se aplică şi la impozitul global înfiinţat prin art. 55 din legea contribuţiilor directe din 1923. Inalta Curte, în acest caz, constată că legiuitorul a res-

---

[1] A se vedea *M. Hauriou*, op. cit., p. 385.

[2] Inalta noastră Curte trebuia să-şi aducă aminte că a declarat neconstituţională legea prin care se expropria acţiunile celor ce subscrisese pentru Soc. de tramvaie, pe motiv că nu se poate expropria o avere intrată în patrimoniul unei persoane, pe baza unui contract. Cum se conciliază soluţia de atunci cu cea de acum? Vezi Cas. S. U., 16 Martie 1912.

[3] Consiliul de Stat a adoptat această teorie. A se vedea Cons. d'Et., 5 mai 1877, *Laumonnier-Carriol*.

[4] Pentru mai multe lămuriri, a se vedea Hauriou, *op. cit.*, p. 386—387 cu interesantele note.

[5] Cas. III, 9 Ian. 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 68.

pectat contractul pe baza căruia s'a subscris împrumutul, căci prin art. 23 al. 2, din legea contribuţiilor directe se menţine scutirea de impozitul obiectiv asupra rentii de Stat. Impozitul global este un impozit subiectiv, care se aşează pe toate veniturile unui individ, oricare ar fi sursa lor. Motivarea care se aduce acestui impozit progresiv şi soluţiei dată de Inalta Curte e că „acest impozit corespunde unei dreptăţi sociale. El este progresiv şi nu s'ar mai putea stabili progresivitatea dacă o parte din veniturile unei persoane s'ar da la o parte. Presupuneţi, că un contribuabil ar avea venituri din rente de Stat de un milion şi 10.000 sau 12.000 lei din alte venituri. Ei bine această persoană nu ar fi impusă, ori ar fi prea puţin impusă la impozitul global, dacă am admite modul de vedere adus de recurent". [1].

Şi mai departe adaugă: „Principiul care stă la baza acestui impozit şi care a motivat introducerea lui este însă că nimeni, a cărui stare generală îi permite să contribue mai mult la nevoile Statului, nu trebuie să scape de acest impozit".

Desigur, argumentele sunt foarte interesante, dar sunt neconvingătoare. Statul a făcut un contract, prin care s'a angajat ca această rentă să fie scutită de orice impozit prezent sau viitor, fără să distingă dacă-i vorba de impozit subiectiv sau obiectiv. Călcând această lege, Statul s'a îmbogăţit pe nedrept în dauna contractanţilor. El o poate face, cu concursul justiţiei, dar consecinţa imediată e scăderea creditului şi deprecierea titlurilor. Justiţia avea datoria să restabilească ordinea contractuală. [2].

A doua oară, Inalta Curte, tot în secţii-unite, a hotărît că legiuitorul poate — fără a viola drepturile consfinţite prin Constituţie — să edicteze reguli în interes general şi impersonal, chiar şi cu caracter retroactiv, cu condiţia ca aceste reguli să nu nesocotească drepturile garantate de Con-

---

[1] M. Paraschivescu, notă în *Pand. Rom.*, 1924, I, 182—183.
[2] Chestia a fost dedusă în Secţii-Unite de Mihail Antonescu, fost ministru de justiţie, dar decesul recurentului a închis dosarul. Soluţia n'ar fi fost alta, credem, decât aceea dela 4 Iunie 1925.

stituţie[1]. In adevăr, Inalta Curte declară categoric că: „pe cale de dispoziţie generală şi impersonală şi numai în vederea unor interese obşteşti, legiuitorul are dreptul să regulamenteze — cu toată circumspecţia ce i se impune — trecutul ca şi prezentul şi fără a nesocoti drepturile garantate de Constituţie, să poată supune însă la noui condiţiuni păstrarea şi eficacitatea drepturilor anterior dobândite".

Iar d. Jèze[2], adaugă: „Le parlement peut très correctement organiser un nouveau régime de recours. Il peut décider que ce régime s'appliquera aux décisions non encore définitives. C'est l'évidence. Il le peut aussi pour les décisions définitives. Il ne fait que modifier une situation juridique générale: le régime des recours en justice. La constatation faite par le juge n'est pas effacée, un des atributs juridiques, de nature générale et impersonnelle, — l'irrévocabilité, est effacé pour l'avenir.

Or une loi peut toujours très correctement du point de vue juridique, enlever à un acte son caractère irrévocable".

Şi de aceeaş părere sunt şi d-nii Colin şi Capitant[3] şi întreaga jurisprudenţă şi doctrină. Totuşi, aşa cum am arătat, tendinţa jurisprudenţei străine pare a fi să supună pe Stat la o indemnitatea cu ocazia actelor Parlamentului, prin care se lezează drepturile contractuale[4].

Mai mult decât atât, d. prof. Paul Negulescu[5] crede că, în principiu, atunci când s'a făcut o executare pe baza unei

---

[1] Cas. S. U. 11 Iunie 1925 în *Pand. Săpt.* 1925, No. 15, p. 338, publicată şi în *Pand. Rom.*, 1925, I, 145 cu notele lor I. N. Stambulescu, M. Djuvara, G. Jèze, A. de Lapradelle, L. Duguit şi N. Politis.

[2] Cours de droit public, 1924, p. 93.

[3] Cours elémentaire de droit civil français, 1923, I, p. 55.

[4] Părerea aceasta este împărtăşită de d. Hauriou, *op. cit.*, p. 385—387, care cere să se acorde o îndemnitate oridecâteori măsurile legislative sau reglementare, cauzează prejudicii, cu ocazia îndeplinirii unei operaţii patrimoniale. Această indemnitate e datorită chiar şi atunci când e vorba de simple operaţii fiscale, întovărăşind reformele sociale. A se vedea şi Cons. d'Et., 5 Mai 1877, *Laumonnier-Carriol.* Totuşi, dela acest principiu, chiar Hauriou admite mai multe derogări, prevăzute în *op. cit.*, p. 386.

[5] *Op. cit.*, p. 161.

legi declarate în urmă neconstituțională[1]. Statul poate fi obligat să acorde particularului lezat o despăgubire, conf. art. 33 al. 6 și 7 legea Curții de Casație 1912 (azi art. 6 legea contencios ad-tiv) și art. 107 Constituție. Sperăm că, sub influența doctrinei, jurisprudența noastră va împărtăși acest punct de vedere, care-i perfect juridic și echitabil.

In Anglia, chestia răspunderii Statului pentru daunele pricinuite de o astfel de lege nici nu se poate pune, căci acolo este de principiu, că parlamentul poate lua orice măsură legislativă. Jurisprudența însă, va avea să interpreteze și să pună de acord principiile noii legi cu acele ale interesului social atins de dânsa[2].

In America, o lege ordinară nu poate atinge întru nimic drepturile consfințite și garantate de Constituție. Imediat acea lege e declarată neconstituțională și nu-și poate avea aplicare[3]. Numai astfel se explică marele număr de legi declarate anual neconstituționale de Curtea Supremă.

§ III

Răspunderea Statului pentru actele funcționarilor judecătorești.

O altă chestiune și care este viu discutată, e aceea de a ști dacă Statul trebuie să răspundă pentru faptele agenților săi judecătorești. Trebuie s'o recunoaștem dela început, în această materie, în Franța ca și la noi, jurisprudența n'a făcut nici un pas mai departe, și că, „numai în câteva cazuri foarte rari se recunoaște răspunderea Statului cu ocazia actelor făcute de această categorie de agenți[4]". Justificarea care se dă acestui fapt, e că pe calea aceasta a răspunderii Sta-

---

[1] Conf. principiului stabilit de Casație, că constituționalitatea se judecă la urmă, Cas. S. U., 10 Dec. 1925, în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 49.

[2] A se vedea A. Lawrence Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, 1910, vol. I.

[3] Vezi James W. Garner, *Idées et institutions politiques américaines*, 1921, p. 49—57.

[4] L. Duguit, *op. cit.*, p. 247.

tului pentru fapta agenţilor săi judiciari, s'ar pune din nou în discuţie fondul unui proces terminat şi s'ar viola astfel autoritatea lucrului judecat, turburându-se ordinea şi liniştea socială.

Dar nedreptatea este evidentă. Mai ales în vremurile turburi de după războiu, când libertatea individuală este atât de mult periclitată şi când atotputernicia organelor judecătoreşti a luat proporţii nebănuite, nedreptatea apare strigătoare. Ecou al acestei nedreptăţi s'a făcut legea din 8 Iunie 1895, asupra revizuirii proceselor criminale, care a modificat art. 446 al codului de instrucţie criminală în Franţa. După această lege, condamnatul pe nedrept, obţinând o hotărîre de revizuire favorabilă, va putea în faţa acestei instanţe să ceară daune interese pentru prejudiţiul ce-i va fi cauzat condamnarea. Daunele vor fi în sarcina Statului. Ideia dela care porneşte legiuitorul în cazul de faţă, este că serviciul justiţiei a funcţionat rău şi că, indiferent de culpa sau nepriceperea agentului judecătoresc, Statul este dator să suporte daunele ce rezultă dintr'un fapt cauzat în numele şi ordinul său[1]. Este o slabă licărire de speranţă pentru obijduiţii soartei, este o mai mare garanţie de respect a libertăţii individuale a cetăţenilor, şi este mai mult decât atât, un umil început al unei viitoare opere de solidaritate morală[2].

In acest domeniu, dela jurisprudenţă nu putem aştepta nimic, sau aproape nimic. Ar trebui ca judecătorii să fie prea mult pătrunşi de spiritul justiţiei, să fie prea independenţi în hotărîri şi mai ales în cazuri de acestea să dea dovada unui spirit de corp vrednic de numele nobil pe care-l poartă. Nu tăgăduim că ar putea să apară şi decizii de această natură, dar, situaţia de până acum a jurisprudenţei şi în Franţa, şi la noi, ne face să credem că în altă parte stă

[1] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 162.

[2] In principiu d. Duguit, (Droit constitutional) t. III, p. 499, crede că funcţionarea greşită sau abuzivă a justiţiei, trebuie să dea naştere la responsabilitate în aceleiaşi condiţii ca şi funcţia administrativă. Dacă nu este suveranitate, cum crede d-sa, nu vede nici un motiv principial pentru care patrimoniul public să nu despăgubească un prejudiciu cauzat de justiţie. Şi totuşi, dificultăţile, o recunoaşte şi d-sa, sunt numeroase.

îndreptarea şi calea ne-a arătat-o însăşi Franţa, care a început să reglementeze prin legi răspunderea Statului pentru faptele abuzive, sau pentru greşeala agenţilor judecătoreşti [1].

Uşurinţa cu care se răpeşte astăzi libertatea individuală a cuiva, uşurinţa cu care eşti arestat şi ţinut luni de zile în prevenţie, lipsa de consideraţie care se arată persoanei umane, toate acestea ne îndreptăţesc a crede că mai curând sau mai târziu, va trebui să vină şi la noi o lege care să sancţioneze şi mai mult principiul constituţional al libertăţii individuale [2].

Ideia reparării erorilor judiciare penale a pasionat pe oamenii tuturor timpurilor. In special, această idee se agită în secolul XVIII cu Condorcet, Pastoret, Dumont, Bentham [3]. Principiul dela care se porneşte este că, în caz când cineva a suferit o urmărire şi o detenţie preventivă, iar în urmă este achitat, este drept ca onoarea sa să-i fie reparată şi patrimoniul său despăgubit.

In ceiace priveşte principiile, toată lumea este de acord. Când este vorba ca acest principiu să fie pus în practică, soluţia se schimbă. Se dau mai multe argumente în favoarea tezei care refuză orice despăgubire. Intâi, că s'ar împovăra bugetul şi s'ar restrânge cercetările penale, de teama eventualei despăgubiri, argument fără valoare, după noi. Apoi se mai spune că achitarea nu înseamnă totdeauna nevinovăţie, ci de multe ori poate să însemne lipsă de dovezi. In acest caz, evident, nu-i locul să se acorde despăgubire.

Totuşi, oricât de temeinice ar fi aceste argumente, principiul reparării — e adevărat, cu greu — a început totuşi să-şi găsească realizare. In Franţa, — cum am arătat — el a

---

[1] *Op. cit.*, pag. 254: „Nous croyons bien cependant que finalement la réalité des faits sera roconnue pour la responsabilité directe de l'Etat a raison des actes non juridictionels faits par des agents judiciaires comme elle est dès à present pour tous les actes non jurisdictionnels des agents administratifs".

[2] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 163: „Principiile de solidaritate socială, de umanitate, ne obligă să recunoaştem că victima unei erori judiciare, fie în materie penală, fie în materie civilă, are dreptul la o reparaţiune".

[3] A se vedea I. Tanoviceaunu, Procedura penală 1913, p. 563—567.

fost admis prin legea din 8 Ian. 1895, însă numai în caz de achitare, în urma unei revizuiri[1]. Cu această ocazie s'a dus o luptă aprigă spre a se câştiga principiuul cel mare, după care, orice urmărire, şi arestare preventivă, urmată de o ordonanţă de clasare sau achitare poate să dea naştere la o despăgubire pentru victimă. Deşi comisia Senatului a acceptat acest text, totuşi, Senatul, în urma observaţiilor Ministrului de Justiţie, Antonin Dubost, a respins textul propus[2], adoptând redacţia actualului art. 446, reprodus mai sus[3]. Ideia însă n'a fost părăsită. In şedinţa Camerii din 16 Dec. 1911, d. Mac Réville a propus un proiect de lege pentru a se da o indemnitate preveniţilor achitaţi sau liberaţi prin ordonanţă de clasare. Proiectul n'a putut fi votat[4]. Din acest punct de vedere, legislaţia germană e superioară legislaţiei franceze[5].

D. Duguit, ocupându-se de această chestie, face o distincţie între actele jurisdicţionale şi nejurisdicţionale[6]. Pentru actele jurisdicţionale, d-sa refuză orice fel de răspundere şi deci de despăgubire, nu în virtutea principiului că Statul este suveran şi nu poate să greşească, principiu contestat de d-sa, ci din consideraţia superioară a autorităţii lucrului judecat. Pentru actele nejurisdicţionale — şi d-sa face o lungă analiză a acestora, silindu-se să le asemene cu actele administrative[7], recunoaşte dreptul la o despăgubire, fiindcă, în prim rând nu ne mai găsim în faţa violării lucrului judecat,

---

[1] Prin această lege s'au modificat art. 443 şi urm. din codul de instrucţie criminală, adoptându-se pentru art. 446 următoarea redacţie: „Decizia sau judecata, din care va rezulta nevinovăţia unui condamnat va putea, la cererea sa, să-i acorde daune şi interese, din cauza prejudiciului pe care i l-a cauzat condamnarea..."

[2] Iată textul propus: „Orice persoană urmărită pentru crimă sau delict şi achitată, orice persoană arestată preventiv sub inculparea unei crime sau unui delict a cărei instrucţie va fi clasată printr'o ordonanţă sau decizie de neurmărire, va avea facultatea să ceară o despăgubire, care-i va putea fi acordată".

[3] A se vedea L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 505.

[4] I. Tanoviceanu, *op. cit.*, p. 566.

[5] Vezi mai jos.

[6] *Op. cit.*, t. III, p. 500—512.

[7] Vezi *op. cit.*, t. II, p. 308 şi urm.

iar în al doilea rând suntem în faţa unor simple acte cari îmbracă caracterul unor acte administrative.

Chiar în acest caz, o recunoaşte şi d. Duguit[1], ar fi greu să se admită răspunderea generală a Statului pentru risc social. „Ar fi să mergem prea departe, şi dreptul public, desigur, n'a ajuns încă la această concepţie. Dar nu ezit să menţiu că orice act, având materialmente caracterul unui act administrativ sau unei operaţii administrtive, angajează răspunderea Statului, chiar atunci când e făcut de un agent al poliţiei judiciare"[2].

Ideia răspunderii Statului, pentru actele justiţiei este una dintre cele mai delicate, dar, în acelaş timp, dintre cele mai importante probleme. Impărtăşim în totul această ideie, fără a mai fi nevoie să facem distincţia, atât de subtilă şi de plină de dificultăţi ca aplicaţie, între acte jurisdicţionale şi nejurisdicţionale şi ne pare rău că nu s'a legiferat şi la noi această chestie. Un început umil îl face acţiunea în îndemnitate prevăzută de legea de organizare judecătorească[3].

In *Germania*, în principiu, justiţia nu despăgubeşte[4]. Din acest punct de vedere este o deosebire caracteristică între justiţie şi administraţie. Şi justificarea pe care o dă Otto Mayer acestei distincţii e că, atunci când e vorba de justiţie „lipseşte elementul material, care ar trebui să provoace măsura de echitate; nu există prejudiciu inegal şi nedrept[5]". Şi totuşi, şi în justiţie ca şi în administraţie, se poate ca, din cauza slăbiciunii omeneşti, să rezulte pagube pentru parte.

---

[1] Op. cit., t. III, p. 507.

[2] *Op. cit.*, t. III, p. 507.

[3] A se vedea în această privinţă art. 214, 215 şi 216 din legea de organizare judecătorească, care admite acţiunea recursorie în daune în următoarele trei cazuri:

I. Dacă magistratul a lucrat cu vicleşug sau a fost mituit;

II. In cazurile în care legea îi declară răspunzători;

III. In caz de tăgadă de dreptate.

Un umil început, ce s'ar putea generaliza în toate cazurile specificate mai sus, îl formează art. 157, 187 şi 188 pr. pen. Dar şi aceste texte nu găsesc o prea mare aplicaţie.

[4] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.

[5] *Op. cit.*, p. 245.

Dar autorul nostru, recunoscând aceasta, adaugă: „Când vrei să ai o justiție, aceasta nu poate fi evitat; numai că „Statului nu-i place să recunoască faptul, admițând, în regulă generală, indemnizarea. Actele tribunalului, în interesul bine înțeles al instituției, trebuie să fie definitive și lipsite de orice critică ulterioară, pe calea unei cereri de despăgubire" [1].

Totuși, sub imboldul opiniei publice se votează două legi în Germania, una din 20 Mai 1898 [2], relativă la despăgubirea de acordat persoanelor cari au fost achitate în urma unei revizuiri, și a doua din 14 Iulie 1904, relativă la despăgubirea de acordat persoanelor cari au suferit o detenție preventivă, fără a fi culpabile [3].

Echitatea, în adevăratul înțeles al cuvântului, își găsește aplicare în aceste texte de lege. Indemnitatea, pentru un fapt al justiției, va fi fixată tot de justiție. Va trebui însă ca prejudiciul să rezulte dintr'o achitare sau dintr'o ordonanță de neurmărire [4]. Această dispoziție se aplică numai în favoarea naționalilor. Atunci când este vorba de străini, ea li se aplică numai în virtutea dreptului de reciprocitate [5], spre deosebire de despăgubirea datorită de administrație, care se aplică tuturor, fără distincție de naționalitate.

In *Anglia*, justiția nu datorește nici un fel de reparație pentru faptele sale. Este vorba de Stat, ca reprezentant al justiției. Și el nu datorește despăgubire, pentrucă nu poate face rău [6]. Totuși, atunci când un particular a suferit din cauza unui act nedrept, spre exemplu o arestare, are dreptul să cheme în judecată pe judecător, spre a obține daune. In Anglia deci, ideia răspunderii există, dar nu din partea comunității, ci răspundere din partea funcționarului care s'a făcut vinovat de un act nelegal.

---

[1] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 245.
[2] Sub influența legii franceze din 8 Iunie 1895. Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 163.
[3] Reichgesetz-blatt, 1904, No. 30, p. 266.
[4] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 246.
[5] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 246.
[6] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 159.

§ IV

Răspunderea Statului pentru pagube de război.

Un principiu, aproape nediscutat până la ultimul război, e că Statul nu răspunde pentru faptele de arme şi daunele rezultate. Aceste daune sunt rezultate dintr'un caz de forţă majoră, neimputabil Statului sau agenţilor săi. Atât doctrina, cât şi jurisprudenţa, la noi cât şi în alte ţări, erau constante în acest sens. „Principiul că Statul, comunele şi judeţele nu răspund de faptele de război în ceiace priveşte devastările şi distrugerile cauzate de o armată inamică, este universalmente admis[1]". Jurisprudenţa, a urmat de aproape această linie a doctrinei[2]. O singură dată se pare că jurisprudenţa noastră s'a abătut dela această normă[3]. Tribunalul Ilfov, având să rezolve o cerere de despăgubire pentru fapte pregătitoare ale războiului (în speţă era vorba de vărsarea băuturilor unui cârciumar) face o distincţie: atunci când e vorba de fapte de război propriu zise — şi se consideră ca atare acele măsuri de apărare luate de autoritatea militară, când ele s'au impus ca o necesitate a luptei contra inamicului — nici un fel de despăgubire nu-i admisibilă şi nici o răspundere nu incumbă Statului; când e vorba însă de fapte şi acte pregătitoare şi preventive ale războiului, efectuate înainte de începerea ostilităţilor şi neavând nici o legătură directă cu acţiunea însăşi, ele nu constituesc fapte de război şi ca atare atrag responsabilitatea Statului. Această hotărîre a fost confirmată de Inalta Curte[4].

La fel s'au petrecut lucrurile şi în *Franţa*. Pentru doc-

---

[1] D. Alexandresco, notă în *Pand. Rom.*, 1923, II, 120.

[2] Trib. I Ilfov, 24 Noemb. 1880 în *Dreptul*, 1880, No. 5; Apel III Buc., 24 Oct. 1881 în *Dreptul*, 1881, No. 83; Apel II Iaşi, Dec. 4/84 în *Dreptul*, 1885, No. 22; Apel I Iaşi, 6 Aprilie 1922 în *Pand. Rom.*, 1923, II, 119; Cas. I, Dec. 1344 din 12 Dec. 1922 în *Juris. Rom.*, 7—8/923; Cas. I, Dec. 144 din 17 Feb. 1922 în *Pand. Rom.*, 1923, I, 160.

[3] Trib. Ilfov s. I, 15 Aprilie 1892 în Dreptul, 58/1892.

[4] Cas. I, Dec. 233 din 1895 în *Buletin*, 1895, p. 694.

trină, ar fi deajuns să citäm numai pe d. Duguit, care în t. I al operii sale, p. 259 declară că „oricât de întinsă ar fi răspunderea Statului, nu se pot totuşi acorda daune pentru fapte de războiu", părere asupra căreia revine în t. II, p. 533[1].

Această părere a fost împărtăşită şi de Consiliul de Stat, prin numeroase decizii[2]. El o spune categoric că operaţiile militare nu dau loc la răspundere din partea Statului şi deci la despăgubire.

In *Germania*, lucrurile se petrec în acelaş chip. Pagubele suferite de un particular din faptul *tratatelor internaţionale* sau *din fapte de războiu*, nu pot da naştere la despăgubire[3]. Astfel, un tratat internaţional poate să modifice sistemul vamal, aducând importante prejudicii industriilor. Se recunoaşte existenţa unei daune, însă Statul este apărat de îndemnizare. Aceiaş soluţie este edictată şi în caz când daunele au fost cauzate în urma unei revoluţii[4]. Justificarea care se dă, spune doctrina germană, rezidă chiar în natura acestor *fapte de războiu*. Jurisprudenţa germană nu face însă distincţie între fapte de războiu propriu zise, şi fapte pregătitoare. Şi unele şi altele sunt înglobate sub aceeaş denumire şi scutesc Statul de orice răspundere. „Fără îndoială, sunt sacrificii speciale impuse de faptul Statului", dar aici nu lucrează administraţia publică, luată ca atare, ci Statul, caracterizând sforţarea supremă. Nefiind deci vorba de administraţie, reparaţia nu poate fi datorată[5].

Şi totuşi, dacă ne urcăm până la acele timpuri când întâlnim pentru prima dată afirmat categoric acest principiu al imunităţii Statului pentru faptele de războiu, găsim în practică, numeroase cazuri când Statul acordă despăgubire pentru astfel de fapte.

---

[1] A se vedea asupra acestei materii Hauriou, *op. cit.*, 388—392; precum şi bogata bibliografie indicată de d. Duguit, t. III, p. 545—546.

[2] Cons. d'Et., 3 mars 1905, *Monté et Borelli;* 22 feb. 1907, *Lechartier.*

[3] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 241.

[4] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 242.

[5] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 242.

Această despăgubire este acordată numai sub forma unui ajutor benevol din partea Statului [1].

La noi, în lipsă de text expres, nu s'au acordat despăgubiri pentru fapte de război [2]. Totuşi, de timpuriu, jurisprudenţa noastră a început să facă distincţie între fapte propriu zise de război şi fapte pregătitoare, sau fapte de arme comise de o armată străină. In 1886 [3] Inalta Curte declară că Statul nu-i răspunzător chiar de faptele funcţionarilor săi, dacă aceste fapte sunt rezultatul unui ordin al armatei ruseşti (atunci aliata noastră) [4], şi dacă Statul n'a profitat de aceste fapte [5]. Rezultă, prin urmare, că în cazul când aceste condiţii ar fi fost întrunite, dreptul la despăgubire ar fi fost acordat.

Ca o consecinţă a acestui principiu, jurisprudenţa noastră a obligat Statul român să acorde despăgubire pentru exproprierea făcută de armata rusă a proprietăţilor necesare unei construiri de căi ferate [6]. Motivul determinat al acestei soluţii e că Statul român a profitat de această cale ferată, care a rămas în proprietatea sa.

Dar au fost totuşi cazuri când s'au acordat despăgubiri pentru fapte de război. Ele au fost însă totdeauna acordate pe bază de lege, pe cale administrativă, ca chestie de umanitate, fără însă ca printr'aceasta să se recunoască vreodată cetăţenilor păgubiţi vreun drept la daune interese [7].

Şi în această materie, jurisprudenţa noastră a urmat deaproape linia de conduită a legislaţiei şi jurisprudenţei franceze. Astfel, şi în Franţa, începând dela legea din 11

---

[1] L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 535.

[2] A se vedea Apel I Buc. în *C. Jud.*, 1900, p. 294; Trib. Iaşi, S. II, sent. 238/83 în *Dreptul*, 1884, p. 37; Apel III Buc., Dec. 255/81 în *Dreptul*, p. 675/1881.

[3] Cas. I, Dec. 142/86 în *Buletin*, 1886, p. 387.

[4] „Că chiar de s'ar admite că din faptul funcţionarilor Statului, care fuseseră numiţi custozi, averea sechestrată s'a nimicit, întrucât aceşti funcţionari, în timpul când au săvârşit acele acte, nu erau prepuşii Statului, deoarece acela care le-a dat delegaţii era generalul rus şi strângând veniturile, făceau un fapt care nu intra în atribuţiunile lor, apoi Statul nu era ţinut să-i dea socoteli".

[5] „Că pe lângă aceasta, mai constată că nici o sumă de bani n'a intrat în casa tezaurului public al Moldovei".

[6] Apel III Buc., Dec. No. 2/1887 în *Dreptul*, 1887, p. 151.

[7] Apel I Buc. în *C. Jud.*, 1900, p. 294.

Aprilie 1792, Statul înscrie principiul reparării daunelor cauzate particularilor prin fapte de război, dar nu ca un drept pentru dânşii, ci ca un ajutor şi ca o chestie de umanitate[1]. Această idee se păstrează neschimbată în toate legile[2], până la începutul războiului mondial, când, prin legea din 26 Dec. 1914, se proclamă *obligaţia* Statului, de a repara daunele de război.

In Prusia, în urma războaielor napoleoniene, particularii s'au adresat justiţiei pe calea dreptului comun spre a obţine repararea prejudiciului. Tribunalele şi chiar tribunalul suprem au admis cererile de reparaţii. Tribunalul suprem spune că faptele de război sunt un „act al fiscului" şi că fiscul „când cauzează o pagubă de asemenea natură, e obligat s'o repare". Dar, în faţa acestei situaţii, interveni o explicaţie a Consiliului de Miniştri din care rezultă că „interesul tuturor cere în administraţie o măsură prejudiciabilă pentru proprietatea privată a indivizilor[3]." Această soluţie este aprobată de Mayer. Partea primă a explicaţiei Consiliului de Miniştri este adevărată, dar după noi, ar fi fost firesc să urmeze şi partea a doua, adică să se consacre principiul că nu-i drept ca numai o parte din cetăţeni să sufere pagube în folosul administraţiei, deci al colectivităţii.

Câtva timp mai târziu vine o lege a Imperiului care consfinţeşte principiul reparaţiei daunelor cauzate, în virtutea echităţii, a echităţii pure, cum spune Otto Mayer[4]. Aceste despăgubiri, acordate în virtutea echităţii, au caracterul unor liberalităţi.

Iată deci că, până la războiul actual, aceiaşi idee domină, în principalele legiuiri, despre caracterul reparaţiei daunelor cauzate de fapte de arme.

---

[1] L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 534—535.

[2] Legea din 19 vendémiaire, an. VI; legea din 28 April 1816; Legea din 6 Sept. 1871. Această ultimă lege consacră, în textul ei, dreptul pentru victime la despăgubire. Dar, în fapt, acest drept este anihilat, deoarece totalul despăgubirii va fi fixat de legiuitor şi nu de justiţie (vezi L. Duguit, *loc. cit.*).

[3] Vezi Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 242.

[4] *Loc. cit.*, p. 243.

Dar chiar după război şi în urma D. Lege pentru acordarea despăgubirilor[1], jurisprudenţa noastră a ezitat şi s'a menţinut la vechile principii expuse mai sus. In faţa Curţii de Apel S. I, Iaşi[2], a venit chestia de a se şti dacă un particular poate cere daune pe calea dreptului comun, pentru fapte de război, atunci când există D. Lege pentru constatarea şi evaluarea pagubelor de război.

Curtea de Apel din Iaşi emite următoarea teorie relevată dealtfel de noi ca degajându-se dintr'o jurisprudenţă mai veche:

a. In principiu, faptele de războiu nu dau loc la nici o despăgubire din partea Statului.

b. Prin fapte de război se înţeleg numai „acele evenimente, care se impun ca o necesitate imediată a luptei".

c. Prin derogare dela principiul înscris mai sus, se recunoaşte în mod unanim, bazându-se pe motive de echitate şi justiţie, dreptul pentru dăunaţi de a fi despăgubiţi din patrimoniul comun, spre a nu se creia neegalităţi de sarcini pentru cetăţenii aceluiaş Stat.

d. Reparaţia unor astfel de daune nu poate fi acordată decât prin lege.

e. Pagubele rezultate din fapte premergătoare luptei, „cari nu aveau la bază nevoia presantă şi necesitatea actuală, singurele împrejurări cari dau unor asemenea măsuri, caracterul de cazuri de forţă majoră", pagube cauzate de armatele ruse aliate nouă, au a fi despăgubite de Statul român, pe calea dreptului comun, atunci când se constată că au profitat Statului, în virtutea principiului îmbogăţirii fără cauză.

Ceeace ne interesează pe noi este menţinerea vechii jurisprudenţe că, în principiu, Statul este iresponsabil de dau-

---

[1] Vezi D. L. No. 1852/919; No. 3795/918 colecţia M. Justiţiei, vol. II, p. 467; 1656/919 col. M. Just. vol. III, p. 30; 1794/920, vol. IV, p. 134 şi 3500 din 23 Iulie 1921 M. Of. 91 din 28 Iulie 1921, vol. V, p. 484.

[2] Dec. 31 din 6 Aprilie 1922 în *Pand. Rom.* 1923, II, 119 cu o notă de D. Alexandresco, confirmată de Curtea de Casaţie S. I, prin Dec. 1344 din 12 Dec. 1922 în *Juris. Rom.*, 1923, p. 227.

nele de război, deoarece ele sunt o consecință a forței majore, de care nu-i nimeni răspunzător[1]. Și este cu atât mai curioasă această jurisprudență — confirmată de Inalta Curte[2], cu cât ne găsim sub imperiul D. Legi pentru despăgubiri de război. Noi socotim că chiar în lipsa textelor de legi speciale, privitoare la despăgubiri, instanțele noastre ar fi trebuit să soluționeze favorabil cererile de daune, în virtutea principiului că patrimoniul comun trebuie să contribuie la daunele suferite de unii cetățeni, pentru a nu se creia o situație de neegalitate și pentru a nu se impune unor cetățeni sarcini mai mari decât altora. Formula forței majore este o formulă învechită, ce nu-și mai poate găsi aplicare.

Tot cu această ocazie, minoritatea Curții a cerut să se respingă acțiunea, pe motiv că chiar faptele premergătoare războiului sunt cuprinse în art. 14 al. 3 al D. L. 1656/919, și deci urmează a fi despăgubite conform normelor ce se vor stabili pentru plata despăgubirilor de război. Inalta Curte respingând recursul, a respins și opinia minorității, menținând astfel vechea separație a faptelor de război, cari ni se pare absolut neștiințifică și care în practică poate da loc la mari nedreptăți. Astfel, cei ce-au suferit mai greu, în timpul și mijlocul luptei, au o situație mai rea decât cei cari au fost atinși de măsurile premergătoare luptii, deoarece primii vor trebui să primească despăgubirile așa cum se va hotărî mai târziu, în rentă de Stat, sau să aștepte mulți ani — cum s'a întâmplat în speță — pe când ceilalți, vor primi despăgubire imediat și în numerar. Care-i criteriul acestei distincții, nu-l vedem.

Dealtminteri, și jurisprudența franceză, cu toată legea din 26 Dec. 1914, și chiar sub legea din 17 Aprilie 1919, menține aceste principii[3].

Legiuirile noi în materie de despăgubiri de război, o rup

---

[1] A se vedea Apel I Buc. în *Dreptul*, 1911, No. 43, p. 340

[2] Cas. I, Dec. 1344 din 12 Dec. 1922 în *Juris. Rom.* 1923, p. 227.

[3] Trib. Beauvais (Oise) 9 Mai 1919 în *Pand. Rom.* 1923, II, 120, cu nota aprobativă a lui D. Alexandresco.

cu trecutul şi introduc principii noi, în conformitate cu actuala idee ce ne facem despre puterea publică, considerată ca atare.

In adevăr, legea franceză din 17 Aprilie 1919, făcându-se ecolul soluţiilor adoptate de jurisprudenţă în materia răspunderii puterii publice, proclamă egalitatea şi solidaritatea tuturor faţă de sarcinele războiului" (art. 1). Dar, tot legea franceză, pentru a nu părea că acest mod de rezolvare a pagubelor de război ar putea să ridice Statului dreptul de a pretinde despăgubiri dela Statele învinse, adaugă în art. 2 § 1: „Pagubele sigure, materiale şi directe... dau drept la reparaţie integrală... fără a prejudicia dreptul statului francez de a cere plata dela duşman".

Şi această declaraţie de principii se întâlneşte şi 'n legea din 26 Dec. 1914 care dispune că „o lege specială are să determine condiţiile în care se va exercita dreptul de reparaţie al daunelor materiale rezultând din faptele războiului". Deasemeni legea din 31 Martie 1919, proclamă din nou, prin art. 1, dreptul la reparaţie fundat pe solidaritatea naţională: „Republica, recunoscătoare faţă de cei ce-au asigurat salvarea patriei, proclamă... dreptul la reparaţie datorit: 1° militarilor din armatele de uscat şi mare atinşi de infirmităţi rezultând din război; 2° văduvelor, orfanilor şi ascendenţilor acelora cari au murit pentru Franţa".

Aceste dispoziţiuni din legislaţia franceză sunt în completă armonie cu soluţiile adoptate de jurisprudenţă, şi cu vechea concepţie a lui Grotius, reflectată în legea din 11 Aprilie 1792, când Adunarea Legislativă declară că, justiţia cere obligaţia pentru societate de a repara daunele de război suferite de particulari"[1]. Dar această declaraţie n'are altă valoare decât aceia a unui principiu exprimat sub formă de lege, căci în corpul legii apare clară ideia că reparaţia este datorită nu ca un drept, ci ca un ajutor din partea Statului.

La 14 Aug. 1793, Convenţia votează o nouă lege, prin care se recunoaşte formal dreptul de reparaţie. Dar această

---

[1] Vezi L. Duguit, *op. cit.*, vol. III, p. 534.

lege n'a fost aplicată niciodată, căci ideia solidarității naționale, nu-și găsea destulă înțelegere [1].

O lege nouă din 9 vendémiaire anul VI vine să înlocuiască *dreptul* de reparație cu ideia unui *ajutor* pe care Statul îl acordă benevol victimelor. Prin această lege se acordă despăgubiri și celor cari au suferit pagube din cauza intemperiei anotimpurilor sau forței elementelor. „Această asimilare, spune d. Duguit [2], e cea mai bună probă că nu se mai vedea în faptele de război fundamentul unui drept pentru individ de a obține o reparație și că era vorba numai de un ajutor benevol acordat de Stat". Și această ideie se păstrează în tot timpul luptelor din primul și al doilea Imperiu. Legea din 28 Aprilie 1816 ca și legea din 6 Sept. 1871 se mărginește să acorde numai ajutoare. Expunerea de motive a legii din 1871 pare a recunoaște că este vorba de un *drept*. Dar dispozițiile legii ne arată categoric că Adunarea națională s'a gândit numai la un ajutor.

Pentru prima dată deci, în 1914, legislația franceză consacră principiul recunoscut de jurisprudență, că Statul este obligat, în virtutea solidarității naționale, să despăgubească daunele de război, iar particularii lezați au un drept de a cere această despăguibre.

Legiuirea noastră în materie de despăgubiri de război, departe de a recunoaște particularilor lezați un drept la despăgubire, se ferește să le deschidă chiar posibilitatea pentru un ajutor. Probabil de teamă ca nu cumva Statul, plătind daunele de război, să se vadă decăzut din dreptul de a mai pretinde despăgubiri dela Statele învinse, și să fie astfel silit să-și greveze bugetul cu sume importante, legiuitorul se ferește de a recunoaște părților vreun drept la despăgubire. La început chiar, atunci când era vorba numai de constatări, D. L. prim, No. 3795/918 declară în art. 1: „Pentru a se putea cunoaște natura și valoarea pagubelor pricinuite în urma războiului, în vederea despăgubirilor ce s'ar cuveni celor păgubiți, se stabilește următoarele dis-

[1] *Op. cit.*, vol. III, p. 535.
[2] L. Duguit, *op. cit.*, vol. III, p. 534.

poziţii". Se observă lesne că din textul acestui decret reese eventualitatea plăţii despăgubirilor şi că această plată ar constitui pentru titularul vătămat un drept. Chiar dacă am admite că în intenţia legiuitorului dela 1918 a fost să spună că titularii vătămaţi au un drept la despăgubire, totuşi, decretul imediat următor No. 1656/919 revine asupra acestei concepţii, stabilind următoarele concluzii:

a. Plata daunelor de războiu nu-i obligatorie pentru Stat;

b. Lichidarea daunelor se va face în raport cu hotărîrile conferinţei de pace[1].

Desigur, în acele împrejurări imediate ale războiului, consideraţii de ordin financiar au îndreptăţit pe Stat să nu recunoască prin lege dreptul la despăgubire; raţiune care nu este cu nimic justificată, căci recunoaşterea dreptului la despăgubire nu implică în sine şi obligaţia de a plăti momentan sumele datorite; aceste sume puteau fi eşalonate de Stat, prin lege, aşa cum ar fi crezut de cuviinţă.

Tot acest decret-lege încearcă să definească, în art. 14, ce este o pagubă de război şi care este sfera ei de întindere. Trebuie să recunoaştem că această sferă e destul de largă şi că sunt cuprinse aci şi pagubele cauzate de armatele aliate (ruse)[2]. Deasemeni, prin art. 17 se stabileşte o pres-

---

[1] Art. 13: „Hotărârile comisiunilor se mărginesc numai a constata daunele şi a fixa valoarea lor, fără a prevede vre-o obligaţie de plată a lor, căci lichidarea pagubelor se va hotărî ulterior, prin noui dispoziţiuni legale, în raport cu hotărârile conferinţei de pace".

[2] Art. 14: „Constitue pagubă de război, care intră în prevederile legii de faţă, orice pagubă certă, materială, directă şi imediată, produsă de pe urma războiului asupra persoanei sau bunurilor mobile sau imobile, aşa cum se arată şi prin art. 2 D. L. din 23 Dec. 1918.

„Intră deci în prevederile legii de faţă rechiziţiunile, încuartierările (cari nu sunt considerate ca sarcini obligatorii prin legea rechiziţiilor) cantonamentele, luările în natură sau ridicările în massă, făcute toate acestea de inamic sub orice formă sau denumire a produselor, obiectelor de tot felul, impunerile, contribuţiunile de război sau amenzile. Asemeni stricăciunile, distrugerile, pierderile suferite, fie în ţară, fie în străinătate, în timpul evacuărilor sau repatrierilor.

„Rechiziţiunile şi încuartierările făcute de autorităţile sau de armatele române sau ruse se cercetează şi se lichidează con-

cripţie de doi ani dela data acestui D. L. pentru constatarea pagubelor suferite, nu însă şi dreptul la pagube, care se păstrează numai în cazuri de forţă majoră bine constatate, când partea se va putea adresa pentru constatarea pagubelor la instanţele obişnuite.

Din cele arătate până acum rezultă că dreptul la daune nu-i recunoscut şi nu este obligatoriu pentru Stat ca unul ce nu constitue un drept pentru cel lezat. Ideia de răspundere a Statului apare sub forma unui ajutor: ea nu poate fi bazată pe vreun text de lege anterior sau pe art. 998 c. civ.

Ideia aceasta reapare clară şi categorică în legea din 23 Iulie 1921 care, prin art. 3 repetă de două ori noţiunea ajutorului din partea statului: „In ajutorul dăunaţilor de război din vechiul regat, Statul vine în ajutor cu 3 miliarde lei". Şi mai jos: „In provinciile noui alipite, Statul vine în ajutorul dăunaţilor de război cu suma de un miliard... etc."

Dece legiuitorul nostru n'a voit să recunoască obligaţia din partea Statului de a plăti aceste daune, nu o putem înţelege. Recunoaşterea obligaţiei nu înseamnă şi obligaţia de a plăti imediat. Nimic nu s'ar fi opus, cum de fapt s'a întâmplat, ca plata acestor despăgubiri să se eşaloneze pe un număr oarecare de ani.

Aceste constatări ne fac să ajungem la concluzia că legiuitorul nostru nu era pătruns de marea ideie a solidarităţii naţionale, în virtutea căreia patrimoniul comun este obligat să repare dauna cauzată unei părţi din supuşii Statului.

In schimb, această ultimă lege este călăuzită de un înalt criteriu moral şi echitabil căci prin art. 1 afectează produsul impozitului progresiv excepţional asupra averii şi îmbogă-

---

form legii rechiziţiunilor. Din contră, stricaciunile şi celelalte pagube făcute chiar de armatele române sau aliate, cad în prevederile legii de faţă.

„Nu sunt cuprinse în pagubele vizate de legea de faţă acele rezultate din lipsa de beneficiu din diferite întreprinderi. Sunt din contră cuprinse, deşi oarecum constitue pagube indirecte, lipsa de folosinţă sau de rentabilitate a unui bun ori capital investit, provocată prin un act material decurgând din faptele războiului exercitat direct asupra acelui bun sau capital, sau prin ridicarea oricărei posibilităţi de câştig profesional derivând din aceleaşi acte şi fapte".

ţirii de război pentru plata despăgubirilor. Este drept şi satisface sentimentul de echitate faptul de a obliga pe cei cari au profitat mai mult de pe urma războiului să contribuie cât mai mult la plata reparaţiilor datorite dăunaţilor. Dar, din nefericire, legea impozitului progresiv nu şi-a putut găsi aplicare şi izvorul de unde s'ar fi putut plăti despăgubirile a dispărut.

Legiuitorul nostru, chiar atunci când a fost vorba de pensionarea celor cari au luat parte la războiul pentru întregirea neamului, s'a ferit să declare principial dreptul la despăgubire. Este adevărat că prin D. L. 4017 din 12 Sept. 1919[1], modificat prin legea din 2 Sept. 1920[2], cu adausurile din 1921, se recunoaşte dreptul la pensie ofiţerilor şi celor ce-au luat parte la război. Această recunoaştere nu se face formal, ca în Franţa, ci pensia este considerată datorită ca pentru un fapt de serviciu. Desigur, legiuitorul a pornit dela ideia de a nu strica moravurile şi de a nu face să se creadă că Statul este dator să răsplătească pe cei ce şi-au sacrificat viaţa pentru ţară. Neapărat, suntem şi noi de acord că sacrificiul vieţii pentru ţară este o obligaţie naturală, independentă de despăgubire, dar nu este mai puţin adevărat că şi societatea, în virtutea principiului solidarităţii naţionale, are obligaţia, tot aşa de naturală, de a asigura existenţa urmaşilor celor ce şi-au sacrificat viaţa pentru ţară sau a celor cari au rămas infirmi.

Deasemeni, este vrednică de criticat dispoziţia legiuitorului român, modificată ulterior în parte, de a nu se acorda pensie ascendenţilor celui mort pentru ţară. Este adevărat că la început s'a acordat un ajutor excepţional şi apoi s'a recunoscut dreptul la pensie numai mamei celui mort pentru ţară, ca şi cum tatăl n'ar fi avut aceiaş nevoie de sprijinul fiului său. Trebuie de remarcat că ajutoarele sunt reductibile şi lăsate cu totul la aprecierea comisiunii care le poate respinge fără a arăta motivele.

---

[1] Colecţie M. Justiţiei, vol. III, p. 464.
[2] Colecţia M. Justiţie, vol. IV, p. 426.

Evident, cadrul de față nu ne permite să intrăm în analiza acestor texte de lege. Le-am invocat aici numai pentru a învedera concepția care există în legislația noastră relativ la pagube de răsboi.

Suntem obligați să constatăm că legiuitorul nostru n'a fost condus de o concepție unitară, n'a avut un principiu diriguitor și nu a fost convins că repararea acestor pagube este o obligație pentru dânsul și un drept pentru cel ce le-a suferit. După noi, în principiu, Statul este obligat să repare orice daună cauzată prin fapte de război. Această obligație o are atât atunci când este învingător cât și atunci când este învins; ea este independentă de acordarea despăgubirilor de război prin tratatele de pace. Din moment ce o parte din supușii unui Stat suferă o pagubă, patrimoniul comun este dator s'o repare [1].

Dar noi mergem și mai departe și credem că conform principiului solidarității sociale, patrimoniul comun este dator să repare prejudiciul suferit de o parte din cetățeni prin faptul unor forțe majore sau elemente cosmice. Din moment ce există o grupare sub formă de Stat, legătura solidarității sociale, obligă patrimoniul comun să repare paguba. Această obligație trebuie să constitue pentru parte un drept, iar nu un ajutor benevol. D. Duguit, dimpotrivă, crede că în aceste cazuri nu poate fi vorba decât de un ajutor benevol din partea Statului [2].

D. Hauriou [3], împărtășește în materie de daune de război același principiu al solidarității sociale. D-sa fundează dreptul de despăgubire pe ideia de *risc social* și în interpretarea largă pe care o dă acestei noțiuni se pare că cuprinde

---

[1] In această privință s'a pronunțat Trib. Ilfov s. I com. 16 Dec. 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 95, adoptând principiul solidarității sociale. A se vedea în *acelaș sens* Trib. Ilfov s. II com. sent. 2829 tot din 16 Dec. 1925; Trib. I Putna, 20 Aprilie 1921 în *Pand. Rom.* 1923, III, 92, în ceiace privește posibilitate de a reclama despăgubirile de război pe calea dreptului comun. A se vedea asupra acestei chestii *Paul Negulescu*, op. cit., p. 459.

[2] L. Duguit, *op. cit.*, vol. III, p. 536.

[3] Op. cit., p. 388 și urm.

şi daunele cauzate de evenimente cosmice sau de forţă majoră. D-sa, vorbind de legile relative la despăgubirile de război, adaugă: „Aceste legi, rupând cu tradiţia care vede în faptele de război **acte** de guvernământ şi, în repararea pagubelor cauzate prin aceste fapte, măsuri de bunăvoinţă din partea naţiunii, pun principiul *dreptului la reparaţie integrală* şi fundează acest drept pe ideia egalităţii şi solidarităţii tuturor Francezilor în faţa sarcinelor de război, ceea ce este încă o formă a teoriei riscului social şi care, dealtminteri, poate acoperi greşeli diplomatice sau militare precum şi forţa majoră".

Chestia cea mai delicată în materie de despăgubiri de război, odată ce principiile au fost stabilite, este aceia de a şti în ce măsură se vor repara pagubele. Am văzut că principiul este de a se acorda o reparaţie *integrală*. Desigur, în practică, acest principiu a dat naştere la dificultăţi, atât din cauza deprecierii valutare, cât şi din cauza speţelor diferite ce se prezentau în faţa comisiilor.

Legiuitorul nostru a adoptat următoarea soluţie: pentru pagubele materiale evaluarea se va face după următoarele norme:

a) Pentru mărfurile şi obiectele supuse consumaţiunii, evaluarea lor se va face după preţul lor din momentul când paguba a fost pricinuită[1] (art. 4 D. L. 918).

b) Pentru mobilier, clădiri, instalaţiuni, maşini, materiale industriale şi altele de felul tuturor acestora, atât după preţul actual al lor, cât şi după preţul din momentul producerii pagubei; iar pentru cele restaurate sau refăcute de către păgubiţi, după preţul lor de restaurare sau refacere. (art. 4).

Pagubele trebuie să fie materiale (art. 2); pagube pentru prejudicii morale nu se pot acorda[2]. Totuşi, se pare că s'a derogat dela acest principiu atunci când a fost vorba de a se acorda despăgubiri celor internaţi sau deportaţi de duşman.

[1] In legătură cu această chestie a se vedea Cas. I, 9 Martie 1926 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 582.

[2] In acelaş sens şi legea franceză. Vezi L. Duguit - *op. cit.*, vol. III, p. 538.

Pagubele trebuie să rezulte direct şi imediat după urma războiului, fie din partea inamicului, fie a armatelor ruse, fie chiar a autorităţilor sau armatelor române. In aceste pagube se cuprind şi rechiziţiile ce n'au fost încă achitate (art. 4 lit. c şi d).

Pagubele trebuie să fie sigure, adică existente în momentul constatării, nu şi pagube eventuale.

O altă chestie a fost aceia a quantumului în care vor fi recunoscute. Am indicat mai sus distincţiile după cari vor proceda comisiile. Ele vor fi obligate să stabilească preţul de cost şi preţul de refacere. La noi însă, nu s'a pus chestia, care a fost rezolvată de legiuitorul francez, de a se şti dacă preţul de refacere trebuie plătit sinistratului, sau aparţinându-i acestuia, trebuie să capete o destinaţie care să servească şi interesul social. Prin art. 4 al legii din 1919 se dispune că în caz când sinistratul nu şi-a refăcut imobilul păgubit sau distrus, comisia va evalua preţul de cost şi preţul de refacere. Sinistratul primeşte numai preţul de cost, iar preţul de refacere este vărsat unui fond comun, pentru a fi întrebuinţat în profitul regiunilor sinistrate (art. 7). Putinţa de a reconstrui aceste imobile este lăsată, la discreţia comisiilor şi este supusă unor anumite condiţii, viu criticate de doc-doctrină [1].

La noi nu s'a făcut nimic din toate astea, deoarece despăgubirile de război au început să se plătească destul de târziu, şi foarte puţin, aşa că în acest timp sinistraţii şi-au reconstituit singuri gospodăriile.

Pentru constatarea şi evaluarea tuturor acestor pagube, legiuitorul s'a văzut silit să constitue comisiuni mixte, formate din magistraţi şi reprezentanţi ai dăunaţilor, pentruca să se poată termina cât mai urgent această lucrare aşa de vastă şi de grea.

Este locul să enumărăm încă o despăgubire acordată de Stat, care, în cazul de faţă are caracterul unei restituiri mai mult şi al unui ajutor benevol, aceia referitoare la cotele de

[1] A se vedea asupra acestei chestii L. Duguit, *op. cit.*, vol. III, p. 543.

90 şi 63% acordate funcţionarilor Statului, judeţelor şi comunelor[1].

§ V

Răspunderea Statului pentru actele funcţionarilor administrativi.

Ajungem astfel, să studiem capitolul cel mai important al răspunderii puterii publice, acolo unde jurisprudenţa şi-a spus aproape ultimul cuvânt.

In adevăr, în materie de răspundere a Statului pentru actele abuzive ale funcţionarilor săi administrativi, jurisprudenţa a evoluat în chip simţitor, de aşa fel, încât astăzi a dispărut aproape complect noţiunea de putere suverană. Se pare chiar, că nu se mai cercetează culpa sau buna credinţă a Statului şi că în toate cazurile, fără distincţie, din moment ce există daună, ea trebuie reparată, indiferent de cauză. „Oricare ar fi agentul sau organul administrativ dela care emană actul, răspunderea publică poate fi angajată, fie că emană dela cea mai înaltă autoritate, Preşedintele Republicii personificând guvernul, sau dela cel mai umil dintre funcţionari. Puţin interesează deasemenea şi natura actului, cu condiţia totuş ca el să nu aibă caracterul de act jurisdicţional; puţin interesează faptul că ar fi un act reglementar, un act administrativ individual, sau o operaţie materială. Nu se face multă deosebire între pretinse acte de autoritate şi pretinse acte de gestiune"[2].

Dar un pas mai departe în această evoluţie jurisprudenţială îl găsim în faptul că instanţa supremă în materie

---

[1] Legea din 30 Aug. 1920 în col. M. Justiţiei, vol. IV, p. 476.

Ca o urmare firească a noului principiu al solidarităţii sociale şi fără să constitue vreun drept pentru parte, am avut să vedem, în ultimul timp mai ales, cum patrimoniul comun venea, sub formă de ajutor, să repare în parte daunele suferite de o parte din membrii cari compun colectivitatea, în caz de incendii, inundaţii, grindină, etc. Este un început fericit, pe care l-am dori să fie legiferat, spre a se da o siguranţă şi mai mare celor ce trăiesc în societate.

[2] Léon Duguit, *Op. cit.*, p. 254—55.

de despăgubiri datorate de Stat, Consiliul de Stat, în Franța, acordă reparațiunea unui prejudiciu cauzat, indiferent de culpa sau de greșeala agenților Statului. Cauza nu importă atunci când este vorba de reparație. Din moment ce un agent al Statului a comis prin fapta sa, voită sau nevoită, greșită sau nu, o daună, cassa colectivă a cetățenilor, Statul, datorește reparație. Și motivul care stă drept fundament al acestei reparațiuni, este echitatea. Astfel justifică d-l Berthélemy [1], recentele decizii ale Consiliului de Stat. După d-sa, Statul nu este răspunzător în drept de pagubele cauzate de dânsul administraților săi. Dacă totuș Consiliul de Stat o face, el găsește justificarea hotărîrii sale, numai în faptul că este echitabil să se acorde o despăgubire.

O declară categoric: „In drept, Statul nu este în nici o ipoteză responsabil civilmente de pagubele pe care le cauzează agenții săi. Va indemniza, pentrucă asta este echitabil; reclamația în vederea unei indemnități nu va fi totuș exercițiul unui drept; se va vedea dacă căutăm mai deaproape, că dânsul ne apare ca un fel de recurs gratios, exercitat în formă jurisdicțională" [2]. Și în sprijinul părerii sale citează o serie de decizii ale Consiliului de Stat, în special, chestia victimelor exploziei dela Sena [3].

Dar jurisprudența invocată de d-sa, este ceva mai veche, și singur d-l Berthélemy este dator să recunoască că Consiliul de Stat a făcut un îndrăznet pas în domeniul interpretării. Astăzi se admite, unanim aproape, dreptul de a chema la răspundere Statul.

Fundamentul juridic al acestei răspunderi — echitatea după d-l Berthélemy — este viu criticat de d-l Duguit, și cu drept cuvânt, căci nu vedem care ar fi criteriul subtilei deosebiri pe care d-sa o face între drept și echitate. Nouă ni se pare că echitatea este unul din fundamentele morale ale dreptului, este un ideal către care trebuie să tindă dreptul și nu vedem nici o contradicție între noțiunea *drept* și noțiunea

[1] Traité de droit administratif, ed. X-a, 1923, p. 90 91.
[2] Berthélemy, op. cit., pag. 91.
[3] Conseil d'Etat, 10 Mai 1921, *Ambrosini*, S. 1912. 3, 161.

echitate. „Dreptul este regula inspirată de un sentiment de echitate, ce răspunde unei nevoi practice" [1]. Credem deci, că Statul este dator să răspundă de daunele cauzate de funcționarea serviciului public în orice împrejurare, și că această datorie a sa constitue o regulă de drept.

Evident, jurisprudența a ajuns la aceste concluzii după lungi ezitări și înverșunate critici.

Principalele faze ale jurisprudenței franceze în această materie sunt ușor de reținut. In 1899, Consiliul de Stat este adus să se pronunțe asupra unei cereri de daune în afacerea *Lepreux*, care fusese rănit de un glonte tras de niște oameni la un bâlciu pe o piață din Maisons-Alfort (Sena), unde poliția de siguranță este un serviciu de Stat. Consiliul de Stat, respinge cererea, „considerând că este de principiu că Statul nu este, ca putere publică, și mai ales în ceeace privește măsurile de poliție, responsabil de neglijența agenților săi... admițând chiar că Lepreux ar putea să dovedească o greșeală personală din partea agenților însărcinați să păstreze siguranța pe piața publică, n'ar fi declarat pecuniarmente responsabil" [2].

Această decizie fu viu criticată de d-l Hauriou, într'o notă din Sirey [3]. Profesorul de drept administrativ se ridică împotriva acestei tendințe a Consiliului de Stat, care era și nedreaptă și neechitabilă, și fără ca să ceară o răspundere generală pentru toate actele Statului, spune însă că ori de câte ori este vorba de un act de gestiune al Statului, care cauzează particularilor un prejudiciu, aceasta este răspunzător bănește.

Critica d-lui Hauriou provoacă o vie discuție. Influența ei trebuie să se remarce mai curând sau mai târziu. Câțiva ani după afacerea *Lepreux*, Consiliul de Stat are să se propronunțe într'un caz similar [4]. Un oarecare Tomaso Greco

---

[1] Léon Duguit, *op. cit.*, pag. 257.
[2] Conseil d'Etat, 13 Ianuarie 1899, *Recueil*, p. 17.
[3] Sirey, 1900, III, p. 1.
[4] Jurisprudența continuă acest reviriment: Cons. d. Et., 25 Mai 1906, *Léon Sieff*, 23 Juin 1916, *Thivenet*. Vezi în Hauriou. Précis de Droit ad-tif, 1921, p. 375.

cerea despăgubiri Statului, pentru faptul că fusese rănit în casa sa, la Soucaràs (Algeria), de un glonte tras de un jandarm asupra unui taur furios, urmărit de mulțime. Recurentul pretindea că rana a survenit din cauză că serviciul de poliție fusese rău îndeplinit și că nu ar fi procedat cu băgare de seamă. Consiliul de Stat, îi respinge cererea, dar iată pe ce motiv: „Considerând că nu rezultă din instrucție că accidentul a cărui victimă a fost recurentul, ar putea fi atribuit unei greșeli a serviciului public de care ar fi administrația răspunzătoare" [1].

Decizia aceasta a Consiliului de Stat, conține două idei fundamentale:

a. Ideia că reparația datorită de Stat, pentru faptele agenților săi, este datorită numai atunci când dauna este efectul unei greșeli de serviciu. Deaici consecința că Statul nu este răspunzător decât atunci când se dovedește vina agenților său, iar fundamentul juridic al acestei răspunderi se găsește în teoria riscului.

b. Tot din această decizie a Consiliului de Stat, rezultă regula că Statul este răspunzător pentru toate faptele sale, indiferent dacă sunt acte de autoritate sau acte de gestiune. Distincția dispare deci și orice act administrativ făcut în dauna cuiva, poate atrage răspunderea Statului. Este un pas important făcut în domeniul responsabilității. Critica lui Hauriou își găsește ecou în considerentele acestei decizii. A fost deajuns acest umil început pentru ca apoi, încetul cu încetul, Consiliul de Stat, în mod sistematic, să lărgească spărtura făcută. In 1908, se admite condamnarea Statului la despăgubiri pentru revocarea nelegală a unui funcționar. Și rând pe rând, Consiliul de Stat amplifică cazurile de răspundere, iar când este vorba să cerceteze cauza determinantă a răspunderii, greșeala Statului este întotdeauna prezumată. Ea există ori de câteori administrația nu demonstrează că a fost o greșeală sau o neglijență din partea victimei. Și un caz tipic deastfel de prezumții îl găsim în decizia *Pluchard*. Acest Pluchard, fusese trântit într'o

[1] Conseil d'Etat, 1 Februarie 1905, *Recueil* Sirey, 1905. III, p. 113, cu o notă de d-l Hauriou.

stradă din Saint Denis (Sena), de un agent care urmăria pe un răufăcător, şi în urma căderii, se alese cu un picior rupt. In cazul de faţă, era cât mai puţin în drept Consiliul de Stat, să prezume culpa agentului public. Acesta nu-şi făcea decât datoria. Era chiar în exerciţiul funcţiunii sale şi o întâmplare nenorocită, un caz fortuit, a făcut să se întâmple accidentul. Totuş, Consiliul de Stat acordă o indemnitate: „Considerând că în împrejurările în care s'a produs faptul, şi în lipsa de orice neglijenţă sau imprudenţă a victimei, acest fapt trebuie atribuit unei greşeli a serviciului public, angajând răspunderea Statului" [1].

Se merge aşa de departe cu greşeala prezumată a Statului încât se ajunge prin decizia de faţă să se condamne chiar atunci când nu există culpă din partea Statului. Dar Consiliu de Stat, pe nebăgate de seamă şi crezând că se află încă în marginele teoriei trasate până acum, se face ecoul criticilor doctrinale şi acordă daune ori de câte ori rezultă pagubă. Evoluţia a ajuns la apogeu: „Este responsabilitatea pentru risc administrativ" [2].

De sigur, această decizie a Consiliului de Stat, cu îndrăzneţul pas pe care l-a făcut, a avut să sufere şi reveniri (*Sirey*, 1912, III, 151), dar ele au fost de scurtă durată şi jurisprudenţa a trebuit în cele din urmă, să se stabilească în acest sens.

Jurisprudenţa noastră, încă dela început, a avut în această materie, o linie de conduită neşovăelnică. Daune materiale au fost acordate ori de câte ori Statul sau autorităţi dependente de dânsul, au cauzat prejudiciu unui particular [3].

Când a fost vorba de daune morale, jurisprudenţa noastră, în materia comună a daunelor, şi pentru orice fapte — de-

---

[1] Conseil d'Etat, 24 Decemvrie 1910, *(Pluchard), Recueil*, p. 1120.

[2] Léon Duguit, *op. cit.*, pag. 262.

[3] A se vede aîn acest sens Cas. I, Dec. 51/1879, în *Buletin* 1879, p. 102; Cas. I, Dec. 279/1879, în *Buletin* 1879, p. 708; Cas. I, Dec. 369/1881 în *Buletin* 1881, p. 836; Cas. I, Dec. 61/1884, în *Buletin* 1884, p. 126; Cas. III, Dec. 426 din 19 Oct. 1912, în *Buletin* 1912, p. 1824 *(C. Jud.* 82/912); Cas. I, 7 Febr. 1921, în *Pand. Rom.* 1923, I, 51.

licte sau quasi-delicte — a acordat, mai larg chiar decât jurisprudența franceză, despăgubiri [1].

Instanțele noastre n'au avut să se pronunțe până la decizia Cas. I, 411/924 [2], dacă Statul trebuie să răspundă de daune morale. Este adevărat, că ori de câte ori a fost vorba de daune materiale, n'a făcut nici o deosebire între particular și Stat, dar asupra daunelor morale, n'a avut prilejul să se pronunțe [3]. Decizia aceasta pune principiul că Statul răspunde și de daune morale [4]. Dar vom reveni mai jos.

In *Germania* atât doctrina cât și într'o oarecare măsură jurisprudența, ajung la concluzia că Statul este departe de a repara „orice daună particulară, pe care ar putea s'o cauzeze supușilor săi" [5]. Dacă totuși se acordă o despăgubire, spune Otto Mayer, ea se sprijină pe o bază juridică cu totul diferită, sau cel puțin, depinde de condiții speciale.

După legislația și doctrina germană, Statul este apărat de daune în următoarele cazuri:

---

[1] A se vedea în acest sens Cas. I, Dec. 393/914, în *Buletin*, 1914, p. 1678; Cas. I, Dec. 122, din 20 Febr. 1915, în *Juris. Rom.* 1915, p. 280 și *C. Jud.* 42/915; Cas. I, Dec. 508/904, în *Buletin* 1904, p. 1618. Tribunalele și Curțile de Apel au fost și mai darnice decât Casația. A se vedea Trib. Brăila, Sent. 175 din 24 Maiu 1882, în *Dreptul* 53/1882; Apel III, Buc. Dec. 43/1885, în *Dreptul* 44/1885; Trib. I, Ilfov, Sent. 661/1889, în *Dreptul* 1/1890, etc. (Pentru mai multe amănunte, vezi C. Hamangiu, *Codul civil adnotat*, vol. II, sub. art. 998).

[2] Publicată în *Pand. Rom.* 1925, I, 279.

[3] Am arătat în altă parte că fundamentul juridic al ideii de răspundere era găsit de jurisprudența noastră în art. 998 c. civ. Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 160.

[4] In Asalcia, un pădurar în exercițiu funcției sale, urmărind un delicvent, și voind să tragă un foc în aer, îl omoară. Văduva se adresează (conf. 306 bis) cu plângere în daune care-i fu respinsă de O. L. G. Colmar (Jurist. Ztschft. f. Els. hothr. XII, pp. 79 și urm.). Dimpotrivă R. G. prin decizia din 8 Dec. 1882, admite cererea, pe următoarele considerații: „Chestia de a fi dacă nu terțiu va trebui să garanteze obligațiile unui alt individ, rezultând din delicte, aparține, prin natura sa, dreptului privat; prin urmare, nimic nu împiedică să se aplice, în principiu, art. 1384, relativ la chestia răspunderii Statului, care aici nu trebue să fie considerată decât în ceiace privește dreptul pecuniar. Că e vorba aici de exercițiul puterii poliției, asta nu-i de natură să excludă răspunderea Statului". (Vezi Otto Mayer op. cit., t. IV, p. 228, notă).

[5] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 241.

a. Atunci când este vorba de executarea *tratatelor internaționale*[1], se poate întâmpla ca un Stat vecin să modifice tratatele și să schimbe regimul vamal. O anumită industrie a Statului poate fi ruinată din această cauză. Statul nu poate însă fi făcut răspunzător de daune.

b. Atunci când este vorba de *fapte de război*. Pagubele pricinuite de aceste fapte de arme, astfel cum am văzut mai sus, nu se despăgubesc de Stat. Totuși, echitatea a lucrat foarte mult în acest domeniu și imediat după război s'a alcătuit o lege care să repare, în limita posibilului și cu titlu de ajutor, devastările cauzate fie de armatele inamice, fie de armatele Statului.

In afară de aceste cazuri, particularul poate suferi daune din cauza funcționării regulate a unor anumite servicii publice sau activități normale ale Statului. Astfel, *legea*, poate cauza prejudicii, în diferite chipuri. Principiul este că ori de câte ori e vorba de daună cauzată din aplicarea unui text al legii, despăgubirea pentru considerații de echitate încetează[2]. „Această manifestație a puterii legislative, stabilind o regulă de drept pentru colaborarea principelui și a reprezentanței naționale, — lege în acelaș timp în sensul material și în sensul formal al cuvântului — e cu totul opusă administrației, ale cărei fapte sunt vizate prin acest drept la despăgubire. Aceasta nu împiedică ca legea, prescriind regula, să poată să decidă, în acelaș timp, că o despăgubire va trebui să fie plătită acelora cari vor fi izbiți prin măsura pe care o edictează. Numai că, în caz de tăcere a legii, despăgubirea nu-i datorată"[3].

Am văzut că aceste principii dăinuesc în materie de răspundere a Statului pentru faptele legii atât la noi cât și în Franța. Totuși, împotriva acestui principiu se ridic numeroase critici, cari voesc parcă să deschidă și aici calea spre

---

[1] A se vedea în *acelaș sens* P. Negulescu, *op. cit.*
[2] Otto Mayer, *op. cit.* t. IV, p. 243.
[3] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 243. A se vedea în *acelaș sens* și ordinul cabinetului din 4 Dec. 1831. Comp. *Mittermeier* în Arch. f. civ. Pr. IV, p. 330.

reparaţie. Am arătat mai sus că o *lege contract*, sau o *lege-concesie* nu se pot modifica prin simpla voinţă a Statului, fără a da naştere la reparaţii.

Totuşi, jurisprudenţa Casaţiei noastre, abătându-se dela aceste principii [1], se apropie de doctrina şi jurisprudenţa germană şi chiar de parte din cea franceză, spunând că „dacă regula de drept aduce prejudiciu indivizilor, prin comandamentele şi prin sarcinele pe care le impune, e socotită totuşi că o face într'un chip egal, şi prin urmare echitabil; nu-i nimic de compensat. Deci şi aici, despăgubirea e datorată numai dacă există o prescripţie expresă pentru acest caz" [2].

Atunci însă când este vorba ca legea să se refere la o situaţie individuală, chestia despăgubirii se va regula după regulile pe care le-am văzut mai sus. Totuşi, chiar în acest caz, va rămâne de examinat dacă prejudiciul cauzat nu-i efectul suveranităţii unei legi, căci în acest caz nu poate fi vorba de despăgubire [3].

Justiţia, funcţionând ca serviciul al Statului, nu poate da loc la acţiune în reparaţiune [4]. Motivul pe care-l dă Mayer e „că lipseşte elementul material care trebuie să provoace măsura echităţii". Totuşi, aşa cum am arătat mai sus, chiar în această materie s'a făcut primul pas spre *echitate*, ca fundament al ideii de răspundere pentru actele prejudiciabile, cauzate de justiţie.

Acestea ar fi, în principiu, cazurile când Statul este scutit de răspundere. Şi motivul determinant care se dă ca justificarea acestei scutiri e că Statul, îndeplinind aceste servicii publice în interesul tuturor, este firesc să se cauzeze şi anumite prejudicii, inerente funcţionării serviciilor publice.

Dar, avem şi servicii publice pentru cari chestia răspunderii, în caz de prejudiciu, e în afară de orice discuţie. Unul din aceste servicii e *poliţia*. Această instituţie ar trebui să fie, prin însăşi natura sa, pusă pe acelaş picior cu justiţia, în ceiace priveşte admisibilitatea dreptului de reparaţie. „Dar

---

[1] Vezi mai sus, p. 10.
[2] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.
[3] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244. Vezi şi Laband, *op. cit.*, t. II.
[4] Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.

poliția poate să nu corespundă scopului său și să cauzeze o pagubă nedreaptă, ca și justiția; numai că, pentru dânsa, în acest caz, nu mai e acel respect tradițional. Știm că nu se ezită să se facă Statul răspunzător de greșelile și faptele rele ale agenților săi de poliție" [1].

Deasemeni, Statul este dator să răspundă și să repare toate daunele cauzate prin măsurile de poliție luată de dânsul în cazuri de epizoții, epidemii, etc. Echitatea cere ca daunele suferite de o parte din cetățeni, în urma unei calamități sau unui caz fortuit, să fie reparate de colectivitatea întreagă. De aci, ideia de a repara prejudiciile cauzate de incendii, inundații, etc.

Dacă, cu toate aceste, se constată că agentul, prepus al Statului, a lucrat cu rea credință, cu neglijență, sau a comis un fapt ilicit, acest lucru are prea puțină importanță pentru ideia de reparație în sine. Reparația este datorită indiferent de culpa agentului. Statul poate însă chema la răspundere pe funcționar. Aceasta se va face în urmă, după ce particularul lezat a primit satisfacție. Dacă s'ar fi lăsat ca funcționarul să răspundă de daunele cauzate, dela început, s'ar fi stânjenit mersul acțiunii în reparație, care, prin natura sa și prin rolul ei moralizator și sancționator, trebuie să fie cât mai promptă și mai justă.

Am rezumat din nou ideia de reparație în Germania, pentru a ajunge la concluzia că în principiu Statul datoreşte reparație pentru faptele agenților săi, afară de cazurile specificate. Și suntem obligați să recunoaștem că ideea de despăgubire din partea patrimoniului comun își găsește, din ce în ce mai mult, o sferă mai largă de aplicare, fundată fiind pe noțiunea de echitate și de risc social, teorii adoptate sub influența doctrinei franceze [2].

Cum se pune azi chestia răspunderii funcționarilor?— După ce am schițat în puține cuvinte evoluția noțiunii de răspundere a Statului pentru actele funcționarilor săi, să vedem cum ne este înfățișată azi această problemă.

---

1 Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 247.
2 Vezi și Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 537.

In adevăr, transformarea fundamentului juridic al ideii de răspundere a puterii publice, ne-a condus de timpuriu la crearea unei distincţii, după cum era vorba de *fapt personal* sau de *fapt de serviciu*. Această distincţie a apărut în jurisprudenţa franceză [1], şi putem spune că aproape n'a avut repercusiuni în jurisprudenţa noastră. Şi consecinţa acestei distincţii e lesne de văzut: din moment ce este vorba de un fapt personal, este angajată răspunderea însăşi a funcţionarului; atunci când e vorba de fapt de serviciu, este angajata răspunderea Statului. Această evoluţie, cu aceste diferenţieri, se consideră terminată în perioada 1870—1873 [2].

Răspunderea funcţionarului pentru „fapt personal". — Ideia răspunderii funcţionarului pentru actele sale personale, comise de dânsul în calitate de funcţionar public, este o ideie destul de veche şi foarte justificabilă. Acel care a comis o greşeală, este dator s'o repare [3]. D. Hauriou consideră această urmărire împotriva funcţionarilor „ca o mişcare naturală şi instinctivă [4]. Dar, acest principiu nediscutat, este obligat să cedeze în faţa altui principiu şi pentru raţiuni tot atât de importante. Chemarea funcţionarului public la răspundere pentru fapta sa personală, comisă în timpul şi din cauza serviciului, este o chestie destul de delicată şi care poate da naştere în practică la multe neajunsuri. Cine va stabili că fapta funcţionarului este o faptă *personală* şi nu un *fapt de serviciu*? Cum va putea fi apărat funcţionarul când s'ar vedea chemat

---

1 Hauriou, *op. cit.*, p. 366: „In Franţa, am început deasemeni prin răspunderea funcţionarilor, dar, începând din anul VIII, am voit s'o limităm printr'o garanţie administrativă. In loc de a lua contra urmărilor temerare precauţiuni de procedură judiciară, cum au făcut englezii, ne-am angajat pe calea *garanţiei administrative*, adică înalta administraţie a fost însărcinată să protejeze pe agenţii executivi (art. 75 din Constituţia an. VIII, autorizarea prealabilă a urmărilor de către Consiliul de Stat). Din moment ce înalta administraţie limita răspunderea agenţilor, trebuia să se întâmple, mai curând sau mai târziu, ca partea de răspunderi ce nu mai apăsa pe agenţi, să fie pusă în sarcina persoanei morale administrative, ascunsă înapoia înaltei administraţii".

2 Hauriou, *op. cit.*, p. 366.

3 Vezi G. Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, t. III, p. 23, edit. 1926.

4 Hauriou, *op. cit.*, p. 367.

la răspundere pentru un pretins fapt personal, care, în realitate, ar fi un fapt de serviciu? D. Duguit[1] recunoaşte această greutate şi relevă şi faptul că această răspundere era fundată pe ideia culpei, adică violarea unui *drept*. In prim rând trebuia să se examineze această chestie şi numai în urmă să se analizeze chestia despăgubirii.

In faţa acestei situaţii, şi mai ales atunci când se caută să se fundeze ideia de răspundere pe principiile dreptului privat[2], în Franţa, se recurge la sistemul art. 75 al Constituţiei din an. VIII. Pe baza acestui text funcţionarii publici nu puteau fi urmăriţi pentru faptele comise de dânşii în această calitate, decât în baza unei decizii a Consiliului de Stat. Urmărirea avea loc în faţa tribunalelor ordinare[3]. Justificarea acestei măsuri se găseşte în faptul că funcţionarul public se găsea vexat şi stânjenit în acţiunea sa, prin continuele urmăriri din partea particularilor cari veniau în contact cu dânsul. Pentru a-l feri de aceste vexaţiuni, pentru a-l pune în posibilitate să lucreze fără teamă ca în orice moment să fie tras la răspundere, s'a simţit nevoia să se edicteze această dispoziţie. Dar, adaugă d. Hauriou[4], e locul să ne temem de urmăriri temerarii sau vexatorii, mai ales acolo unde autoritatea judecătorească este slabă. In ţări, ca Anglia, unde autoritatea judecătorească e foarte puternică şi pătrunsă de rolul său, a reuşit de timpuriu să descurajeze urmăririle temerare împotriva funcţionarilor[5].

Dar Franţa, ca şi Germania, ca şi Spania, ca şi Italia sau Belgia[6], au revendicat de timpuriu dreptul pentru administraţie de a judeca pe funcţionarii săi. De aici dispoziţia art. 75 din Constituţia an. VIII.

---

1 *Op. cit.*, t. III, p. 438.
2 L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 438.
3 Pentru a se sancţiona această dispoziţie constituţională s'a modificat art. 129 c. pen. fr. în sensul că magistratul care ar fi emis mandat de arestare sau ar fi început cercetări şi rechizitoriu înainte de autorizarea Consiliului de Stat, să fie condamnat la o amendă.
4 Hauriou, *op. cit.*, p. 367.
5 Vezi Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 113 şi 129; Dicey, *Introduction au droit constitutionnel*, p. 103.
6 Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 36, 41, 83.

Această dispoziție a dat naștere, în practică, la mari nemulțumiri. Faptul că partea trebuia să se adreseze în prim rând Consiliului de Stat, spre a stabili dacă-i vorba de un fapt personal sau de un fapt de serviciu, și în urmă a da autorizarea de urmărire, a avut darul să nemulțumească populația și să creeze funcționarului o situație particulară, protejată de Stat. Astfel se considera ca un fapt jignitor al moralei publice condiția autorizării prealabile atunci când funcționarul comitea o crimă sau un delict în exercițiul funcției și nu putea fi totuși urmărit.

Sistemul acesta a fost desființat la 1870, de guvernul Apărării Naționale. Dar, cu această ocazie se ridică o altă critică. Pentru a se salva principiul separației puterilor, se dădea în căderea puterii publice dreptul de a revendica pentru sine partea de răspundere, rezultată dintr'un anumit fapt comis de funcționar, declarând că faptul constitue o greșeală administrativă. Autoritatea administrativă se putea adresa în fața tribunalului *conflictelor* și cere scoaterea de sub urmărire a funcționarului, rămânând administrația răspunzătoare față de victimă [1]. Această garanție există în folosul tuturor funcționarilor ale căror acte pot fi calificate de *acte administrative*.

O chestie importantă de rezolvat e aceia de a ști ce-i *fapt personal* și *fapt de serviciu* și care-i limita de demarcație între aceste două noțiuni.

După Laferrière [2], este acel care rezultă din opoziția între ceiace-i *personal* și ceeace-i *impersonal*. Prin fapt personal trebuie să înțelegem toate acele acte și gesturi ale funcționarului, cari se deosibesc de mersul normal al serviciului public și de exigențele sale, toate faptele în care omul apare „cu slăbiciunile, cu pasiunile, cu imprudențele sale personale" [3].

Acestei formule, ceva cam vagi, jurisprudența i-a adus corectări și precizări.

Astfel, spune jurisprudența franceză, este fapt personal atunci când în atitudinea funcționarului se observă o *circum-*

---

[1] Hauriou, *op. cit.*, p. 368; Vezi Conflits, 26 juill. 1883, *Pelletier*.

[2] Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 648.

[3] Hauriou, *op. cit.*, p. 371.

stanță detașabilă de ceiace ar fi actul administrativ pur funcțional [1]. Dar nici această definiție nu lămurește prea mult deosebirea și linia de demarcație [2].

Un exemplu, cunoscut în jurisprudența franceză, de fapt personal, detașându-se din faptul de serviciu, e dat atunci când primarul unei comuni afișează liste de votanți, cu numele unui alegător șters după listă în baza unei judecăți; în acest caz face un fapt de serviciu. Când însă face un anunț special, atrăgând atenția alegătorilor că un alegător a fost șters din listă în baza unei condamnări [3], face un fapt personal, care-i atrage răspunderea [4]. „Placardajul afișului special este împrejurarea care se detașează din actul funcțional, care-i afișarea tabloului rectificativ și această împrejurare detașabilă constă într'un fapt materialmente separabil" [5].

Faptul personal al funcționarului este deci acela care se desprinde din activitatea comună și obișnuită a exercitării unei funcții publice. D. Duguit definește astfel faptul personal: „Atunci când este nu numai exces de putere, ci usurpare de putere ,pentrucă actul făcut de agentul administrativ este, prin obiectul și prin scopul său, în afară de domeniul administrativ" [6].

---

[1] Hauriou, *op. cit.*, p. 371.

[2] D. prof. Paul Negulescu, Tratat de Dret administrativ, edit. 1925, p. 429 și urm. reușește să ne dea o definiție perfect clară între *faptul de serviciu* și *faptul personal*. D-sa spune: „In săvârșirea acestor *fapte de seviciu*, funcționarul poate comite erori sau neglijențe, care, dacă nu depășesc limita unui funcționar mediocru, nu schimbă caracterizarea faptului, care rămâne considerat tot *fapt de serviciu*. Pe câtă vreme, când faptul s'a săvârșit și personalitatea agentului se relevează prin greșeli de drept comun, prin dol, prin fraudă, prin violență, avem un *fapt personal* al funcționarului. Cu alte cuvinte, în *faptul de serviciu* avem o activitate impersonală, care ne relevează un administrator mai mult sau mai puțin supus erorilor; în *faptul personal* exista o circumstanță separabilă de actul administrativ și care e personală funcționarului.

„In cazul dintâi o greșeală comisă de funcționar cade în sarcina serviciului, în cazul al doilea în sarcina funcționarului".

[3] Confl., 26 Juin, 1897, Préfet de la Haute-Garonne; Confl. 4 Dec. 1897, Préfet de la Gironde.

[4] Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 429.

[5] Hauriou, *op. cit.*, p. 372.

[6] L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 464.

Faptul de *serviciu* [1] este faptul care rezultă din mersul normal şi obişnuit al serviciului public. „Este un fapt conform, fie cu instrucţiile şefilor ierarhici, fie cu greşelile de serviciu, care fapt, dacă constitue o greşală şi dacă a cauzat un prejudiciu, angajează răspunderea administraţiei şi nu răspunderea personală a agentului" [2].

Dar ori care ar fi deosebirea dintre faptul de serviciu şi faptul personal, ea nu mai are azi decât un interes de ordinul al doilea. Cu concepţia pe care ne-am făcut-o despre solidaritatea socială, cu concepţia pe care ne-am făcut-o despre rolul Statului, şi cu ideia de *risc social*, luat ca fundament al răspunderii Statului, separaţia dintre fapt personal şi fapt de serviciu nu-şi mai are însemnătatea de până acum [3].

La noi, dealtminteri, chestia a fost rezolvată prin art. 99 şi 107 din Constituţie, prin art. 13 din Statutul funcţionarilor publici şi prin art. 6 din legea contenciosului administrativ.

In adevăr, din aceste texte se stabileşte ca principiu general, că Statul este personal răspunzător pentru orice daună care cauzează un prejudiciu particularului, indiferent dacă-i vorba de culpă de serviciu sau de fapt personal al funcţionarului. Ori care ar fi partea de răspundere a funcţionarului, un particular nu poate chema direct la răspundere pe funcţionar. Principiul care a călăuzit pe legiuitorul nostru a fost acesta:

---

[1] Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 430.

[2] Hauriou, *op. cit.*, p. 374.

[3] D. Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 430—431, spune textual: „Interesul social spune ca Statul să aibă funcţionari capabili şi conştiincioşi, cari să procedeze legal. In orice caz, el are riscul activităţii sale, ca orice patron. Pe de altă parte, responsabilitatea funcţionarrului este necesară, ea are efect preventiv. Dacă funcţionarul ştie că lucrează pe propria sa răspundere, când face un act abuziv, el va fi foarte circumspect. Trebuie deci să stabilim responsabilitatea principală a funcţionarului şi numai subsidiară a Statului".

S'ar putea părea că există o nepotrivire între părerea d. prof. Negulescu şi cea exprimată de noi. Dar, ea este numai aparentă. Noi ne-am ocupat aici numai de modalitatea realizării daunelor, care, am spus, că, în principiu, se îndreaptă, ca mod de procedură, în contra Statului, care are facultatea de a chema la răspundere pe funcţionar. Dar răspunderea în sine, ar fi de dorit — cum arătăm mai jos — să apese în prim rând pe funcţionar şi numai în ultim rând pe Stat.

a. Particularul lezat să obţină o despăgubire cât mai urgentă şi mai sigură dela Stat;

b. Funcţionarul să fie pus la adăpost de vexaţiunile administraţiilor, să-şi păstreze independenţa şi iniţiativa pentru buna funcţionare a serviciului public.

Ar putea, totuşi, la prima cetire, să pară că există o nepotrivire între textele Constituţiei şi legea contenciosului administrativ, art. 6 şi 14. Textul constituţional declară că răspunderea incumbă Statului, care poate chema la răspundere pe Ministru (art. 99)[1].

In art. 107, se pare că legiuitorul constituant şi-a modificat părerea emisă în art. 99. Deducem acest fapt din modul de redactare al aliniatului penultim, coroborat cu art. 14 din legea contenciosului administrativ. Aliniatul penultim al art. 107 Const. se exprimă astfel: „Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunţa daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având şi căderea de a judeca şi cererea de despăgubiri, fie contra autorităţii administrative chemate în judecată, fie contra funcţionarului vinovat."

Acest text, coroborat cu art. 14 legea contenciosului administrativ: „Cererile în justiţie vizate prin legea de faţă vor putea fi îndreptate nu numai în contra administraţiunii respective, dar încă, în mod solidar şi personal, în contra administratorilor cari au semnat actul, în cazul când aceste cereri au de obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate sau daune pentru întârziere", ne duce la concluzia, aparentă numai, că legiuitorul ar fi înţeles ca răspunderea soli-

---

1 Art. 99 „Orice parte vătămată de un decret sau o dispoziţie semnată sau contrasemnată de un ministru, care violează un text expres al Constituţiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri băneşti pentru prejudiciul cauzat.

Fie în cursul judecăţii, fie după pronunţarea hotărârii, ministrul poate fi chemat, după cererea Statului, în urma votului unuia din corpurile legiuitoare, înaintea instanţelor ordinare, la răspundere civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de Stat.

Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcţionarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenţia ministrului, în scris".

dară a funcţionarului, împreună cu Statul, să poată fi pusă în mişcare de particularul lezat [1].

Socotim că ne găsim în faţa unei simple confuzii de redactare, lămurite dealtminteri prin dispoziţia categorică a art. 13 din Statut. Dacă legiuitorul constituant s'a exprimat în termenii de mai sus, a făcut-o pentru a învedera că tot justiţia va avea să judece acţiunea în regres a Statului împotriva funcţionarului; că această acţiune poate fi judecată simultan cu acţiunea în daune a particularului lezat, sau posterior, după ce Statul a fost condamnat la daune.

Jurisprudenţa, deşi a unei instanţe inferioare, s'a pronunţat în acest sens, într'o sentinţă relativ recentă [2] şi bine motivată. Prin urmare, în sistemul legislaţiei noastre, rămâne stabilit acest principiu că particularul nu se poate adresa cu cerere în daune direct împotriva funcţionarului şi nici a-l chema la răspundere solidar şi pe acesta. Numai Statul are acest drept, ca, fie

---

1 Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 541.

2 Trib. Miercurea Ciucului, 19 Mai 1924, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 95. Iată considerentele care ne interesează: „Considerând că potrivit dispoziţiunilor art. 13 din legea Statutului funcţionarilor publici şi art. 28 din regulamentul ei, când funcţionarul săvârşeşte un fapt prin depăşirea mandatului său, sau a sferei atribuţiunilor sale legale, sau prin abuz de putere şi acest fapt lezează pe particulari, atunci Statul, judeţul, sau comuna legalmente răspunzătoare vor putea chema în garanţie pe funcţionarul autorul faptului pentru a fi făcut băneşte răspunzător în cazul când acele autorităţi sau una din ele va fi chemată în judecată de partea lezată.

Că, din principiile enunţate în acele articole se desprind pentru speţă nu numai teoria responsabilităţii civile a autorităţei direcţiei C. F. R. pentru faptul săvârşit de părât cu ocazia serviciului şi în cadrul acestui serviciu, singura respunzătoare în cauză, nu numai că nu se poate trage la judecată decât autoritatea tutelară a funcţionarului, care în speţă e direcţia generală a C. F. R., dar mai mult încă: numai autoritatea căreia îi serveşte funcţionarul are facultatea de a chema în garanţie pe funcţionarul abuziv. Numai ea va aprecia, dacă faptul comis de funcţionarul ei, a depăşit mandatul său, sau sfera atribuţiunilor sale legale, sau a comis un abuz de putere şi dacă faptul săvârşit de funcţionar a lezat pe cineva.

Această bună dispoziţie s'a luat pentrucă altfel, oricine s'ar crede, în aprecierea lui, lezat de un funcţionar al Statului, judeţului sau comunei, l'ar trage în judecată direct pe funcţionar, fapt ce ar stânjeni bunul mers al mecanismului de Stat şi ar încuraja pornirile, de multe ori nejustificate ale particularilor, în dorinţa de a molesta pe funcţionarul, care nu l-a satisfăcut".

după ce a fost condamnat la daune, fie în cursul judecății cererii de daune, să cheme la răspundere pe funcționar.

Dacă aceasta este procedura de urmat, în materie de realizare a daunelor suferite de particulari, este locul să spunem că aceste daune, pe lângă efectul reparator al prejudiciului suferit, mai au și efectul moralizator de a îmbunătăți funcționarea serviciului public și de a stârpi abuzurile și favoritismul[1]. Ideia reparațiunii a fost demonstrată și justificată de Ihering, care înlătură ideia de *culpă* ca fundament al răspunderii, și-o înlocuește cu ideia de *risc*.

Oricare ar fi fundamentul acestei răspunderi, noi credem că Statul trebue să procedeze energic și să facă o cât mai largă aplicare a dreptului său de a chema la răspundere pe funcționari pentru faptele personale, căci numai astfel vom putea întrona legalitatea. Ideia de *fapt personal* și *fapt de serviciu* are interes numai din acest punct de vedere, al raportului dintre Stat și funcționar, cu prilejul acțiunii în regres. Și mai are interes încă într'un caz, cum vom arăta imediat. Incolo, ea rămâne în domeniul purei doctrini, fără interes practic pentru fundamentul răspunderii în sine.

Când pot fi cerute daunele? In principiu, am arătat că aceste daune pot fi cerute ori de câte ori un particular a suferit un prejudiciu din cauza funcționării serviciului public. Atunci când este vorba de a chema la răspundere pe funcționar pe motiv că faptul generator de daune e un *fapt personal*, instanțele judecătorești vor avea să examineze, după principiile expuse, dacă ne găsim în fața unui *fapt de serviciu* sau în fața unui *fapt personal*.

D. prof. Paul Negulescu[2], vorbind de responsabilitatea funcționarilor față de acțiunea recursorie, caută să înlăture răspunderea acestora atât pentru faptele de serviciu cât și pentru faptele personale ușoare, făcute fără rea credință și fără pasiune: „A admite că responsabilitatea lui e angajată chiar pentru fapte de serviciu, că el răspunde de o culpă cât de mică, ar însemna că voim să dezorganizăm serviciile, căci

[1] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 430—431.
[2] *Op. cit.*, p. 539.

funcţionarii fiind ţinuţi la o responsabilitate prea mare, vor avea teamă de a îndeplini cu celeritate necesităţile serviciului, căci nu se poate cere tuturor funcţionarilor de a fi nişte oameni model, de a nu comite absolut nici o culpă în îndeplinirea serviciului. Şi interesul general cere ca acţiunea administrativă să fie promptă" [1].

D-sa enumeră următoarele cazuri când funcţionarul este răspunzător:

a. Când refuză sau neglijează să dea urmare cererii unei persoane, atunci când era dator să facă aceasta;

b. Când, cu rea credinţă, se abate dela îndatoririle sale: Eroarea săvârşită nu exclude responsabilitatea decât dacă e scuzabilă;

c. Când, cu abuz de putere, depăşeşte formele prevăzute de lege.

Dar când este vorba de a aprecia culpa funcţionarului, trebuie să ţinem socoteală de cerinţele serviciului public şi de modul şi condiţiile în care se îndeplineşte acest serviciu.

„In rezumat, spune d. Paul Negulescu [2], nu se poate cere dela un funcţionar o diligenţă prea mare. Tot ce se poate cere este ca el să-şi îndeplinească serviciul ca un om cu o inteligenţă mediocră. In afară de aceasta, de multe ori greşelile comise fac parte din tradiţia serviciului şi nu se poate imputa funcţionarului că a fost fidel tradiţiei. Curtea de Casaţie a stabilit că faptul unui factor poştal, însărcinat de şeful său să ducă de urgenţă o recipisă la Ministerul de Finanţe, care a rănit pe cineva printr'un accident de bicicletă, constitue o greşeală de serviciu" [3].

Iată deci criteriul ce va trebui să călăuzească Statul atunci când va fi vorba de a chema la răspundere pe funcţionari. Şi acest criteriu va trebui să stăpânească şi pe magistraţi, atunci când vor acorda daune.

Dar, o chestie care se poate pune este aceasta: Iată

---

1 Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 538.
2 *Op. cit.*, p. 540.
3 Cas. II, Dec. 258 din 17 Martie 1890 (*Buletin*, 1890, p. 430).

un act administrativ care a fost declarat nelegal. Dreptul la daune rezultă implicit, din chiar faptul declarării ilegalităţii. În cazul acesta nu poate fi vorba de nici o dificultate. Statul se va putea întoarce împotriva funcţionarului vinovat.

Se poate întâmpla însă cazul ca particularul lezat să piardă termenul de a ataca cu acţiune în contencios actul care-l vatămă, şi totuşi să vină să ceară daune pe calea dreptului comun [1]. În cazul acesta Statul se va putea întoarce cu acţiune în regres împotriva funcţionarului? Credem că da, căci nimic nu se împotriveşte, indiferent de legalitatea sau ilegalitatea actului, de a se cerceta modul cum a procedat un funcţionar public în exerciţiul atribuţiilor sale. Aprecierea daunelor va trebui să fie în funcţie de principiile expuse mai sus.

Ca o consecinţă a sarcinelor pe care Statul le impune funcţionarilor, codul penal le asigură o deosebită protecţie pentru a se putea bucura de autoritate necesară [2].

Dela acest mod general de responsabilitate pe care funcţionarii o au faţă de Stat, avem o singură excepţie, în ceeace priveşte răspunderea ministerială [3].

Răspunderea ministerială este o problemă esenţială în regimul parlamentar. Regimul parlamentar fiind prin esenţă democratic, poporul care a delegat drepturile sale miniştrilor, păstrează dreptul de a-i chema la răspundere, atât pentru actele lor colective, făcute în calitate de miniştri, cât şi pentru actele individuale, făcute tot în această calitate. Deaici rezultă pentru miniştri două feluri de răspundere:

1° *Răspunderea politică şi chestia încrederii.* — Miniştrii sunt reprezentanţii Parlamentului, delegaţi de acesta să exercite puterea executivă. Miniştrii, ca să poată lucra, au nevoie de încrederea majorităţilor parlamentare. „Tot edificiul guvernului reprezentativ modern, care e un guvern prin încredere, e construit astfel ca să comanditeze puterea minoritară prin cea majoritară; cabinetul e comandidat de majoritatea parlamentară, această la rândul ei e comanditată de

---

1 Vezi I. V. Gruia, *Revista de drept public*, 1926, No. 4.
2 Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 535.
3 Paul Negulescu, *op. cit.* p. 541.

majoritatea electorală, ceeace-i conform cu maxima lui Sieyès: „Autoritatea vine de sus, încrederea vine de jos" [1].

Miniştrii deci sunt controlaţi de Parlament în ceeace priveşte activitatea lor, fie colectivă, fie individuală. Şi acest control e destul de larg în ţările cu adevărat regim parlamentar. Chiar chestiile de ordin personal pot fi controlate de Parlament. Acest control se exercită pe cale de interpelare şi sancţiunea sa e votul de încredere. Atunci când printr'o interpelare se atacă politica generală a cabinetului, este pusă în joc răspunderea colectivă a miniştrilor. Votul de încredere priveşte întreg cabinetul. Alteori se poate ca interpelarea să vizeze pe un singur ministru numai. Atunci votul de încredere îl priveşte numai pe acesta. Dacă Preşedintele Consiliului se solidarizează cu dânsul, votul de încredere se referă la întreg Cabinetul. Când Parlamentul îşi exprimă neîncrederea, cabinetul sau ministru vizat trebuie să demisioneze.

Lipsa de încredere a Parlamentului se poate manifesta în două chipuri:

a. Preşedintele consiliului pune chestia încrederii cu ocazia adoptării unei legi sau a unei rezoluţii. De acceptarea ei depinde rămânerea mai departe la putere a cabinetului. In Franţa se discută dacă chestia încrederii poate fi pusă şi în faţa Senatului. Esmein susţinea că nu, deoarece Senatul fiind nedizolvabil şi având facultatea de a cere dizolvarea Camerii, ar putea oricând răsturna pe miniştri şi deveni stăpânul guvernului. Dar acum, după un precedent stabilit de Clemenceau la 26 Iunie 1908, chestia de încredere se pune în faţa Senatului. La noi nu se poate pune această chestie, deoarece ambele corpuri legiuitoare sunt egale. Chestia încrederii poate fi pusă, fără distincţie, atât la Cameră cât şi la Senat.

b. Iniţiativa votului de încredere poate fi luată de un deputat sau senator, pe calea unei interpelări şi prin propunerea unei moţiuni. De votul de încredere sau neîncredere al Parlamentului depinde acum soarta guvernului. Este drept, pentru

1 Hauriou — *Op. cit.*, p. 418.

un guvern, aceasta-i situaţia cea mai grea. Când Preşedintele de Consiliu pune chestia de încredere, el cunoaşte situaţia politică şi realităţile pe cari se sprijină. E oarecum prevenit asupra rezultatului votului. Când chestia de încredere e pusă de unul din membri Parlamentului, prin surprindere pentru cabinet, situaţia devine critică pentru acesta. El devine de cele mai multe ori jocul întâmplării şi al nepreväzutului. In Franţa se fac foarte dese abuzuri din acest drept de a pune chestia de încredere, datorită în mare parte şi putinţii de a transforma imediat în *interpelare*, fără o ordine de zi prestabilită, o *simplă întrebare*, nesusceptibilă de mare discuţie. In Anglia s'au luat măsuri împotriva acestui mod de a tiraniza pe miniştri. Cea mai serioasă măsură, în afară de regulamentul Adunărilor, e aceia a dizolvării lor şi a trimiterii membrilor Parlamentului din nou în faţa Corpului electoral, pentruca să-şi dea socoteală de activitatea lor politică.

2o *Răspunderea penală şi civilă a miniştrilor.* In afară de actele cu caracter politic, miniştrii se pot face pasibili de fapte cu caracter penal sau civil. Astfel, un ministru de războiu, în această calitate a sa, pactizează cu inamicul sau trădează interesele ţării. Pedeapsa politică — neîncrederea Parlamentului şi demiterea sa — nu-i suficientă. Pentru fapta sa penală are a fi tras la o răspundere specială. Se poate întâmpla ca odată cu acţiunea penală, răspunderea ministrului să fie angajată şi civilmente. Astfel, pentru a lua un exemplu la modă, un ministru, fiind şeful unui departament, lucrează cu rea credinţă sau face o risipitoare şi nelegală întrebuinţarea a fondurilor acelui departament. In afară de răspunderea penală, este angajată aici şi răspunderea sa civilă. Numai Statul poate chema pe ministru la o astfel de răspundere, nu şi particularii, în mod individual, spre deosebire de cele ce-am văzut când am discutat chestia răspunderii Statului pentru actele funcţionarilor săi.

De acest fel de răspundere se ocupă Constituţia în art. 98. Chemarea la răspundere a miniştrilor şi dreptul de a cere urmărirea lor, aparţine Regelui şi ambelor Adunări, care

trebuie să se pronunțe cu majoritate de două treimi. Autoritatea competinte de a-i judeca e Curtea de Casație și justiție în Secții-Unite, care va face instruirea afacerii printr'o comisie din 5 membri trași la sorți. Această comisie are și puterea de a califica faptele și a decide sau nu urmărirea. Acuzarea se va face prin ministerul public, spre deosibire de vechiul text al Constituției unde, atunci când urmărirea era pornită de reprezentanța națională, acuzarea se susținea de delegații aceștia[1].

Legea responsabilități ministeriale determină cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile miniștrilor. In adevăr, pe ministru nu-l apără de răspundere nici ordinul verbal nici înscris al Regelui. Așa declară art. 97 din Constituție. In acest spirit a fost alcătuită legea responsabilității ministeriale din 2 Mai 1879. E o lege destul de severă și care nu se aplică, pretinde d. Disescu, tocmai din cauza severității. Noi credem că lipsa de răspundere și curaj a conducătorilor noștrii îi fac să n'o aplice.

Prin această lege toate delictele și crimele prevăzute de codul penal rămân în vigoare și se aplică și miniștrilor. (Art. 1). Se creiază însă în plus o serie de delicte noui, pentru fapte speciale, care atrag pedeapsă când au fost comise de un ministru. Este o derogare dela dreptul comun în această materie, care ar putea să pară vexatorie pentru cei ce ocupă funcția de ministru, dar care se justifică prin faptul că răspunderea crește în raport cu importanța poziției. Chiar elementele componente ale delictului sunt modificate. In penal se cere totdeauna și intenția frauduloasă. In materie politică, o simplă greșeală poate avea consecințele unei crime.

Astfel, art. 2 creiază un delict nou, acel al inconstituționalității. Un ministru care a semnat decrete sau a luat dispoziții cari violează Constituția, va fi chemat la răspundere în formele prevăzute de această lege. Asemeni, art. 3 creiază și dânsul delicte noi: semnarea de decrete sau dispoziții cari violeează un text expres de lege; amăgirea Parlamentului asupra situației afacerilor Statului.

1 Pentru mai multe amănunte a se vedea legea responsabilității.

Prin art. 4 se prevede cazul când un ministru poate fi chemat în garanţie de Stat pentru paguba pe care acesta o suferă din culpa sa.

Răspunderea unui ministru începe dela depunerea jurământului şi până în ziua demisiei sau încetării de fapt de a mai funcţiona.

Solidaritatea miniştrilor, atât în faţa pedepsii cât şi a despăgubirii, are loc numai în două cazuri:

a pentru faptele săvârşite în comun;

b. pentru faptele cărora le-a dat o susţinere intenţionată.

O chestiune importantă care se pune cu această ocazie e aceia de a şti care-i legătura, din punct de vedere al răspunderii, între ministru şi funcţionarul inferior. După textul art. 7 al legii ce examinăm, funcţionarul inferior era considerat complice cu ministru şi deci justiţiabil după aceiaş procedură şi la fel cu dânsul, numai în următoarele două cazuri:

a. Când ordinul e relativ la un obiect ce nu e de resortul ministrului care l-a dat;

b. Când ilegalitatea ordinului e evidentă.

Cu sistemul acesta răspunderea funcţionarului inferior era iluzorie. Adesea ori aceştia, la adăpostul ministrului, comiteau mari nelegalităţi, rămânând totuşi nepedepsiţi. Acest rău a fost în parte remediat de Constituţie prin art. 99 al. ultim, care declară: „Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcţionarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenţia ministrului, în scris".

Acest principiu nou, care modifică complect în această privinţă legea responsabilităţii, a fost lămurit în art. 14 din legea Contenciosului administrativ din 1925, în sensul că funcţionarii care au contrasemnat actul vor putea fi chemaţi în judecată solidar şi personal cu administraţia. Ei vor avea dreptul să cheme în garanţie pe şefii lor ierarhici, dela care au primit ordin scris să semneze actul.

Conciliind cele ce am spus mai sus în această privinţă cu art. 13 din Statut, credem că numai Statul poate să cheme la răspundere pe aceşti funcţionari.

Spunem însă că aceste dispoziţii constitue numai în parte o ameliorare; trebuie să se modifice şi întărească altceva, *ideia răspunderii.*

Miniştri pot beneficia şi dânşii de circumstanţele atenuante prevăzute în dreptul comun (art. 8).

Procedura dării în judecată. — In această privinţă, în special, legea responsabilităţii e foarte minuţioasă. Dacă a fost severă în pedepse şi în calificarea delictelor şi a crimelor, a înţeles să ia cele mai serioase garanţii de o bună şi imparţială judecată. Şi este explicabilă această grijă a legiuitorului pentrucă urmărirea miniştrilor se face mai totdeauna de adversarii politici ai acestuia, care se poate întâmpla să urmărească scopuri personale, cum ar fi acela al scoaterii din viaţa publică a adversarului. Din această cauză, când un ministru comite un fapt în afară de exerciţiul funcţiei sale de ministru, e trimis în judecata instanţelor ordinare. Când comite un fapt în calitate de ministru, pentru a fi pus sub urmărire, se cere autorizarea unuia din corpurile legiuitoare. De ce aceasta? „Pentru a nu lăsa ca cu uşurinţă ministrul să fie sustras dela datoria sa, dela exerciţiul puterii ministeriale şi pentru a nu descuraja pe oamenii eminenţi cari se hotărăsc a se sacrifica în interesele Statului, prin temerea de nenumărate chemări în judecată. Necesitatea autorizării e o garanţie impusă şi'n favorul ministrului şi în favorul cetăţenilor" [1].

Această autorizare se dă cu majoritate de $^2/_3$ (art. 12). S'a pus chestia de a se şti ce înseamnă aceste $^2/_3$: din numărul membrilor de faţă, sau din numărul membrilor Adunării. In tăcerea textului s'a luat interpretarea cea mai favorabilă acuzatului, anume $^2/_3$ din numărul Adunării. Evident, era o dispoziţie ilogică şi Constituţia a tăiat această controversă, cerând $^2/_3$ din numărul membrilor de faţă.

In cazul când urmărirea se porneşte de unul din corpurile legiuitoare, trebuie făcută în scris şi semnată de 20 deputaţi sau 10 senatori. E o garanţie de mai multă serio-

1 C. G. Dissescu — *Op. cit.*, p. 839.

zitate. Propunerea trebuie să precizeze faptele pentru cari se cere darea în judecată. In caz de flagrant delict, propunerea se ia imediat în discuţie. In celelalte cazuri se pune la ordinea zilei peste 5 zile dela prezentare. Dacă propunerea se admite, se numeşte din membrii Adunării o comisie de informaţii. Propunerea se admite cu majoritate absolută. Ministrul are dreptul să fie ascultat de comisie. Cei ce au formulat acuzaţia nu pot fi ascultaţi ca informatori.

In 10 zile comisia trebuie să depună raportul. Termenul e scurt pentruca să nu planeze prea multă vreme acuzaţii asupra miniştrilor. Adunarea, apreciind, va putea acorda o prelungire. După ce comisia depune raportul, acesta se comunică ministrului pus sub acuzare. După 5 zile dela depunere se ia în discuţie. După aprobarea dării în judecată, dosarul se trimite Casaţiei, conform noii Constituţii şi prin derogare dela dispoziţiile legii responsabilităţii, care prevede că instrucţia se face de o comisie aleasă tot din sânul Adunării.

Din momentul aprobării trimiterii în judecată, ministrul e suspendat de drept din orice funcţie publică şi din mandatul de deputat sau senator (art. 20). In această materie nu se admite arestul preventiv. (Art. 23). O altă derogare dela dreptul comun e aceia că ministrul poate fi scos de Adunările legiuitoare de sub acuzare.

Acestea sunt principalele dispoziţii ale legii responsabilităţii ministeriale, cari vor trebui puse în concordanţă cu noile dispoziţii ale Constituţiei. In general e o lege, principial bună, dar lăsată în desuetudine, prin tradiţia noastră de a ierta, şi prin toleranţa noastră exasperantă.

§ VI

Răspunderea Statului pentru daune morale.

Acţiunea de daune morale, mai mult încă decât acţiunea în simple daune materiale, deşi sprijinită pe acelaş text de drept civil, a îmbrăcat, din cele dintâiu timpuri încă, caracterul penal. La Romani, chestia delictelor private, forma

unul din capitolele importante ale lui *jus civile*. Fundamentul general al acestui delict, motivul de a fi al creanței speciale, guvernată de reguli speciale, este istoric. Sistemul delictelor private la Romani, ca și la toate popoarele, se explică numai ca o etapă a istoriei dreptului, ca o evoluție prin care a trecut toate popoarele, normal ajunse la represiunea de Stat, în materie de delicte publice.

Această evoluție s'a îndeplinit în patru faze: a) răzbunarea privată; b. despăgubirea voluntară; c. depăgubirea legală; d. represiunea de Stat [1].

Din faza a treia a evoluției dreptului penal, s'a deprins și a trecut în legiuirea civilă, delictele civile. Romanii cunoșteau pentru acest fel de delicte acțiuni pe care le numeau *vindictam spirantes*. Erau strict personale și ca atare netransmisibile la succesori. Sub titlul acesta, erau cunoscute în timpul imperiului *actio injuriarum, actio de calumnia*, etc.

Astăzi, aceste *vindictam spirantes*, sunt cunoscute sub denumirea de acțiuni în daune. De multe ori, victima unei nedreptăți, evaluând singură importanța daunei morale, cere despăgubiri în compensație. Jurisprudența nu mai are azi nici o ezitare asupra principiului reparației prejudiciului moral. Trebuie să se dea o reparație.

Dacă este adevărat că legea civilă sancționează datoria morală de a nu vătăma pe altul, cum ar putea rămâne indiferentă asupra actului vătămător, care atacă sufletul, atunci când apără corpul și bunurile?

Dar pe măsură ce aceste hotărîri ale jurisprudenței se adaugă una lângă alta, spre a face pârghia pe care să se sprijine noua construcție juridică, se accentuează tot mai mult caracterul lor penal. Și cu cât caracterul penal al daunelor morale e mai accentuat, cu atât devin mai greu admisibile. Jurisprudența, dacă e mai puțin dificilă atunci când este vorba de principiu, este foarte sgârcită atunci când are să aprecieze daunele morale și mai ales — chestia cea mai grea — dovada lor. A concretiza o daună morală, și mai ales a

[1] Girard, *Droit Romain*, 1911, p. 393 și urm.

UNIVERSITA

forma o regulă de apreciere şi conduită, este ceva foarte greu. Deaceea chestia rămâne totdeauna la „suverana apreciere" a instanţelor de fond.

Asupra acestei dificile chestii, iată cum se pronunţă d-l Ripert[1]: „Il y a, sans doute, une série des cas dans lesquels le préjudice matérial et le préjudice moral sont confondus, le dommage moral se traduisant par une diminution actuelle ou future du patrimoine. Il en est ainsi pour tous les dommages corporels qui entraînent à la fois une souffrance physique et une incapacité de travail, pour la diffamation dirigée contre un comerçant et qui nuit à la fois à sa réputation et à son commerce, pour la mort d'une personne qui subvenait par son travail aux besoins de sa famille. Comme il est souvent impossible de chifrer exactement l'importance de préjudice, les juges en majorant l'indemnité qu'ils auraient accordé pour la seule perte matérialle, tiennent compte du dommage moral".

Iată cazuri concrete de pagubă morală. Ea este rezultatul unei pagube materiale, pagubă ce se poate extinde şi în viitor. In cazul acesta, destul de grav, despăgubirile morale sunt acordate, în mod indirect, prin majorarea despăgubirilor materiale. In considerente, jurisprudenţa acordă dreptul de daune morale; când e vorba să le treacă în dispozitiv, şovăe. Este de observat însă, că e vorba aici de daune morale, datorite nu de Stat, ci de particulari, între dânşii.

Dar de cele mai multe ori, cererea de daune morale îmbracă caracterul unei răzbunări: când prejudiciul lipseşte cu totul, când acţiunea victimei este inspirată numai de dorinţa de a pedepsi pe autor. In toate aceste cazuri, reparaţia este greu admisibilă[2].

Chestia cea mai grea la care are să răspundă instan-

1 G. Ripet, La règle morale dans les obligations civiles, Paris, 1925, p. 330.

2 „Pour de telles actions l'idée de réparation incluse dans l'article 1382 (998 c. civ. rom.) est difficilement admissible. La réparation peut ne pas être de même nature que le préjudice, mais elle doit être adéquate au préjudice" *(G. Ripert,* op. cit., p. 331).

ţele atunci când e vorba de acordarea unei sume de bani, pentru repararea prejudiciului moral cauzat, e chestia de a şti cum se va putea repara moralul cuiva prin bani. S'a ajuns la concluzia, că despăgubirea în bani are un rol „hedonistic", că, cu aceşti bani se poate procura celui lezat o sumă dealtfel de plăceri, care se echivaleze şi să compenseze întrucâtva suferinţele cauzate.

„Il y a, il est vrai, des dommages qui sont irréparables en nature. Les dommages-intérêts permettent alors une satisfaction de remplacement, ils ont „un rôle hédonistique." Il y aura substitution d'un agrément nouveau à l'agrément disparu. Mais, pour admettre cette conception, il faut commencer par poser comme principe cette substitution d'une satisfaction pécuniaire à un bien disparu. Il est possible de le faire au cas de jouissance materielle des biens. Mais il serait profondément immoral de dire que celui qui a été atteint dans ses sentiments, se consolera de cette atteinte grâce à l'indemnité qu'il recevra[1]. Il suffirait de dire[2] dans ces différentes hypothèses, que la victime a été satisfaite quand elle a touché l'indemnité obtenue, pour la rendre aussi odieuse que l'auteur"[3].

Justificarea hedonistică ce se dă reparaţiei morale, ni se pare nefundată. O suferinţă morală, nu se poate înlocui nici într'un fel. Substituirea unui bun material pentru un bun moral este complet imorală. Înţelegem foarte bine să se dea o cât mai justă şi mai largă despăgubire materială; înţelegem să se dea victimei o cât mai largă satisfacţie morală. Dar a-i calcula în bani suferinţa sa morală, în afară de faptul că acest calcul ar rămâne cu totul la aprecierea judecătorilor şi ar da naştere la arbitrar, ar însemna să se recunoască putinţa substituirii suferinţii morale, printr'o despăgubire bănească, ceeace nu putem concepe. Morala este una şi aceeaş pentru toată lumea. Este izvorâtă din înaltul sufletului şi este singu-

---

1 G. Ripert, *op. cit.*, p. 331.
2 G. Ripert, *op. cit.*, p. 332.
3 Pentru mai multe detalii, vezi *Ganot, La réparation du préjudice morale* (Thése) Paris 1924.

rul apanaj al omului şi singurul criteriu care-l poate deosebi de animale.

Am stabilit până acum două elemente primordiale ale acestei acţiuni în daune:

a. Că este de natură penală, cu aspect represiv, fundată pe un quasi-delict;

b. Că este profund imorală atunci când n'are acest caracter şi când daunele servesc să consoleze victima atinsă moralmente.

In sprijinul acestor două concluzii ale noastre, în special în ceeace priveşte caracterul de penalitate al acestor acţiuni, întreaga doctrină este de acord (Colin şi Capitant, vol. II. edit. IV, p. 364—366, *Planiol*, t. II, 1923, p. 280—282.

Saleilles[1] spune: „L'histoire de l'obligation delictuelle n'es pas à faire; il est cepandant bon de rappeler que l'idée d'indemnité en matière de délit ne fut qu'une conception assez tardive dans la législation antique. L'état primitif fut celui de la vengeance privée, à laquelle corespondit à une epoque, plus avancée le droit de s'emparer dirèctement de l'auteur du délit par voie de *manus injectio*, ou, s'il était en puissance d'autrui, celui d'obliger le maître à le livrer à la victime, ou sinon, à repondre pour lui; de la les actions noxales.

La première origine d'une *peine pécuniaire* se trouve dans les pactes et transactions privées qui intervenaient entre le coupable et la victime du délit".

Aceasta-i, în genere, caracterul acţiunilor în daune morale. Este o reînviere a vechilor acţiuni noxale, este o transformare a transacţiunilor particulare izvorîte dintr'un delict sau quasi-delict.

Să trecem acum să vedem care este caracterul acestei acţiuni faţă de Stat şi dacă dânsul este răspunzător sau nu, de daune morale şi mai ales dacă poate comite daune morale.

---

1 Étude sur la théorie générale de l'obligation, 1914, p. 354.

Răspundem hotărît şi din capul locului: Nul Statul poate comite şi poate răspunde pentru daune materiale; nu poate da naştere niciodată la daune morale — teoretice, cel puţin — şi deci nu poate răspunde de dânsele, deoarece actele sale n'au „reflect penal" [1].

In adevăr, nu putem concepe cum Statul poate comite acte, care să fie moralmente prejudiciabile individului. Căci, fie după concepţia pozitivistă a decanului dela Bordeaux, fie după concepţia tradiţionalistă a Decanului dela Toulouse, Statul nu este decât întruparea şi reprezentantul tuturor cetăţenilor de pe un teritoriu dat. Colectivitatea nu are interesul, nu are intenţia ca să vatăme individului; dimpotrivă, menirea ei e să-i ajute, să-l lase să se desvolte liber, pentru ca astfel să poată progresa şi dânsul şi colectivitatea. Individul se poate ridica împotriva colectivităţii, o poate vătăma şi stânjeni în activitatea ei. Aceste principii decurg în mod firesc din natura lucrurilor şi dreptul englez a fost cel dintâiu care le-a transpus în lege. Astfel, articolele 726, 727 şi 798 din Digestele Dreptului Civil englez [2], admit numai în următoarele ca-

---

1 „On pourrait enfin tirer cette dernière conséquence, que nous donnens avec hésitation, que l'Etat ne répare pas le dommage moral, parce que l'action repressive dirigée contre l'Etat n'aurait aucuns ens. Dans les arrêts du Conseil d'Etat qui repoussent la réparation du dommage moral, on trouve simplement ce motif que le dommage matériel est le seul susceptible d'être apprécié en argent. Il est difficile de croire que le Conseil d'Etat qui n'etait pas gêné par le texte des lois civiles, ait montré plus de timidité que la Cour de Cassation dans l'appréciation du dommage. S'il n'a pas voulu que le dommage moral fut reparé, ce n'est pas dans le desir de laisser la réparation incomplète, mais c'est parceque la responsabilité de l'Etat n'a pas de „relet pénal". G. Ripert, *op. cit.*, p. 338. (Vezi în acest sens H. Berhélemy, *Droit Administratif*, 1923, p. 75 şi urm; L. Duguit, *Traité de Droit constitutionel*, 1921, 1, p. 156 urm.; G. Jèze, *Cours de Droit public*, 1924, p. 264; Hauriou *Droit Administratif*, p. 490 şi urm.

D-l Hauriou incidental în *Droit Constitutionel*, 1923, p. 133, vorbind de jurisprudenţa franceză, care, în această materie, este „extrem de largă şi favorabilă administraţiilor", adaugă: „Il convient de rapprocher de celte jurisprudence française, la jurisprudence anglaise d'après lequelle, au contraire, en principe, l'Etat n'assume aucune responsabilité pecuniaire".

2 Ediţia II-a franceză, 1923, p. 224—225.

zuri daune pentru prejudiţiul moral şi aceasta numai cu titlul de agravare a daunelor materiale:

1. Când greşeala a fost comisă într'un mod insultător; (*Merest G. Harvey* (1814, 5 Tanut., 442).

2. Când intimatul a lucrat cu intenţia de a vătăma sau într'un chip tiranic;

3. Când intimatul a întrebuinţat seducţie sau brutalitate;

4. Când intimatul a fost privat de un drept constituţional.

Acesta este stadiul doctrinei în materie de daune morale. Jurisprudenţa, în această materie, este împotriva acordării daunelor morale. Dacă această jurisprudenţă a evoluat cu greu în Franţa, în privinţa particularilor lezaţi de alţi particulari, ea a rămas constantă în a respinge daunele morale, atunci când se cereau Statului.

Inceputul acestei jurisprudenţe este făcut de Consiliul de Stat prin decizia sa din 16 Iulie 1914[1]. Dar decizia tipică în această privinţă este cea dela 24 Martie 1916[2]. Cu această ocazie, în faţa Consiliului de Stat, se pusese chestia de a şti dacă părinţii unui soldat mort în urma unui accident, care angajează răspunderea Statului, au drept în afară de daune materiale şi la daune morale. Ministrul de Război, respinsese cererea de daune morale. Deaici recurs la Consiliul de Stat. Acesta la rândul lui, respinge recursul. Motivul pe care-l dă Consiliul de Stat, este că prejudiciul moral nu poate fi apreciat în bani[3].

Evident, argumentul Consiliului de Stat nu-i destul de puternic, deşi când te gândeşti mai bine, vezi că însuş acest fapt al aprecierii în bani a prejudiciului moral, are întrânsul ceva imoral.

---

[1] D. 1920, III, cu o importantă notă a prof. Jan Apleton.
[2] D. 1922, III, 22.
[3] Considérant que les requérants soutinnent d'une part, que c'est à tort que le ministre, dans l'évaluation de l'indemnité que leur est due, n'a pas tenue compte du préjudice moral qu'ils ont eprouvé...; considerant que c'est avec raison que dans l'espèce, le ministre de la guerre n'a tenu compte dans l'évaluation de l'indemnité à laquelle les époux Quénot peuvent prétendre que du dommage matérial, le seul qui soit susceptible d'être apprécie en argent... etc."...

Dar argumentul cel mai bun pentru care Statul nu poate fi condamnat la daune morale, ni-l dă Saleilles[1]. Numai în cazul când ar exista delict personal al colectivităţii, acţiunea în daune ar fi admisibilă. Dar este greu de conceput o astfel de situaţie.

Noţiunea cuvântului Stat, luată în acceptul ei juridic, este incompatibilă cu noţiunea de quasi-delict sau delict, şi cu consecinţa acestora — daune morale.

Dar o chestie foarte dificilă, atunci când e vorba de daune morale, este aceea a dovezii lor. Multe instanţe au respins cererea de daune morale ca nedovedite.

Atunci când e vorba de acordarea daunelor morale, trebuie să se ţină socoteală de trei elemente:

1. *Sufletul* aceluia care a suferit dauna morală. Este o chestie de intimă apreciere, variabilă dela caz la caz şi pentru care nu se pot stabili reguli.

2. *Dovada daunelor.* Nimeni nu poate pretinde un drept în justiţie fără a face dovada pretenţiei.

Prejudiciul cauzat, pentru a da naştere la reparaţie, trebue să fie *serios şi real.* (Planiol, II, 91). Şi aceasta când e vorba de un prejudiciu născut dintr'un delict[2]. Evident, lucrul e şi mai greu, dacă nu imposibil, atunci când e vorba de dovedirea unei acţiuni în daune, născută dintr'un quasidelict. „Dreptul n'are să ţină seamă de o greşeală care n'a produs nici o pagubă" *(Palniol,* loc. cit.). Din moment ce nu se dovedeşte paguba produsă, nu există drept de reparaţie[3].

3. *Culpa* este al treilea element şi tot aşa de important[4].

---

[1] Saleilles, *op. cit.,* p. 397: „Mais Liszt semble bien dire tout le contraire, par l'excellente raison, suivant lui, que le projet ne soumet pas la responsabilité des personnes morales au principe de la faute personnelle qui sera admis en matière de responsabilité pour autrui. Il n'y aurait, suivant lui, d'obligation *ex delicto,* à la charge des personnes morales que si l'on exigeait, pour qu'il en fût ainsi, le délit personnel de la colectivité...

[2] Vezi *contra* acordării daunelor morale, Besançon, 27 Dec. 1901, D. 1903, 2, 155.

[3] In acest sens s'a pronunţat Cas. I, 18 Sept. 1925 în *Pand. Săpt.* 1926, p. 5.

[4] Planiol, *op. cit.,* vol. II, p. 286: „Une de plus grandes difficultés dans la pratique sont les questions de responsabilité

In acordarea daunelor materiale, culpa a fost înlocuită treptat, treptat, cu riscul. Jurisprudența, în majoritatea cazurilor, acordă azi daune materiale, indiferent de culpă, fundându-le numai pe risc. Din moment ce se constată că cineva a suferit o daună, reparația îi este datorită, indiferent de cauză.

In materie de daune morale, jurisprudența a rămas staționară. Chiar atunci când dânsa, cu sgârcenie și în rari cazuri, acordă daune, ține socoteala de culpă, ca de un element primordial.

Se întâmplă cazuri însă, când daunele sunt rezultatul unei culpe comune.

Sunt împrejurări de fapt, de așa natură, că te îndreptățiau să ei o anumită măsură. Erai în drept s'o ei. Te-ai putut înșela însă. Dar măsura pe care ai luat-o e determinată de fapta aceluia împotriva căruia ai luat-o. In acest caz, răspunderea dispare: „L'auteur du fait dommageable doit echapper à la responsabilité de ce préjudice, s'il démontre que ce dommage ne lui est pas imputable à faute. Et il en est ainsi dans les diverses cas ci-après:

a. Lorsque l'auteur du fait préjudiciable a usé d'un droit en accomplissant le fait en question:

b. Lorsque la véritable cause du fait préjudiciable est un *cas fortuit* ou de *force majeure*;

c. Lorsque la cause de préjudice se trouve dans le fait de la victime elle même[1].

Culpa comună, în orice caz, poate fi un important element de apreciere și despăgubirile vor fi date în măsura culpei fiecăruia. Va fi drept ca răspunderea izvorîtă dintr'o culpă mai mare să fie diminuată de o răspundere, isvorînd dintr'o culpă mai mică. Va fi locul să se aplice și aici teoria compensației.

à raison d'une faute et la démonstration du rapport de cause à effet entre la faute comise par une personne et le préjudice subi par l'autre. Les circonstances de fait, qui sont presque toujours complexes, rendent parfois très difficile l'apréciation de ce lien; et cependant il est bien impossible de condamner quelqu'un à des dommages-intérêts, tant qu'il n'est pas pouvé que c'est lui qui a, par sa faute, causé le dommage".

[1] Colin și Capitant, — *Op. cit.*, vol. II, p. 366.

Odată rezolvată chestia daunelor morale, ne rămâne să mai discutăm o singură chestie în această privinţă.

Art. 998, c. civ., rezumă întreaga filozofie umanitaristă, reflectată prin sufletul oamenilor revoluţiei. Marele principiu a fost înscris în cod mai mult ca o declaraţie decât ca o sancţiune legală, ca o normă de drept. Este un fapt netăgăduit, că esenţa sa intimă e de domeniul moralei. In virtutea moralei, se vine pe această cale să se ceară reparaţie unor daune cauzate sufletului, moralului. Când este vorba de o declaraţie de culpabilitate a cutărei persoane, de o declaraţie de nevinovăţie a alteia, lucrul este perfect admisibil. Dar când este vorba să se repare suferinţa morală printr'o mare sumă de bani? Atunci situaţia se schimbă. Victima devine tot atât de odioasă ca şi cel ce i-a cauzat prejudiciul. Faptul victimei de a cere o reparaţie băneaască, pentru un prejudiciu moral, este o faptă imorală. Şi iată, faţă în faţă, două fapte imorale: una comisă fără ştirea şi fără autorizarea legii; alta, ce se cere a fi comisă de lege. Ce trebuie să facă magistratul în acest caz? Poate da curs, în virtutea unui principiu de înaltă morală, unei fapte imorale? Evident, nu. Şi prudenţa jurisconsultului roman i-a înlesnit răspunsul ce trebuia să-l dea: *in pari causa turpido cessat repetitio.* Justiţia nu poate da curs acţiunilor imorale. Acestea sunt principiile generale în materie de răspundere şi daune.

Inalta noastră Curte a avut de curând ocazia să se pronunţe într'o speţă de genul acesta[1].

Actuala noastră constituţie, se pare că a adoptat, prin art. 99 şi 107, soluţia dată de Inalta noastră instanţă. Totuş, chestia cea mai grea, e aceea de a şti, când are să răspundă de dauna cauzată funcţionarul, şi când administraţia. La noi, întrucâtva s'a lămurit această chestie ,prin Statutul funcţionarilor publici din 1923. Acest statut ,prin art. 13, limitează la două cazurile de răspundere generală a funcţionanarilor publici:

a. Când funcţionarul făcând actul, ar fi depăşit limita competenţei sale, adică sfera atribuţiilor sale legale;

[1] Cas. I, 12 Martie 1924 în *Pand. Rom.* 1925, I, p. 277.

b. Când săvârşeşte un abuz de putere (art. 147—157 c. pen.).

Noua lege a contenciosului, prin art. 6 şi 7 reglementează cererea de daune, fie direct contra funcţionarului abuziv, fie contra Statului, care are drept de recurs contra administratorilor recalcitranţi. Soluţia aceasta, să sperăm, va face să se tempereze abuzurilor şi să se poarte mai multă grijă interesului administraţilor.

Dar, sprijiniţi pe aceste argumente, putem oare ajunge la concluzia că daunele morale nu trebuiesc reparate? Evident, nu. Am voit să arătăm însă că în principiu Statul nu poate fi făcut-o răspunzător de astfel de daune. Această soluţie a fost admisă de jurisprudenţa franceză, care, în această materie, a căutat să fundeze ideia de răspundere pe dispoziţiile codului civil.

D. prof. Paul Negulescu[1], este de părere că şi daunele morale trebuesc reparate: „Prin faptul unei preveniuni sau al unei condamnări, recunoscute eronate, un om poate să fie ruinat şi moraliceşte şi ca avere. In echitatea pură, nu se poate contesta că victima unor asemenea erori are drept de reparaţiune, pentrucă nu e just ca cineva să sufere o pagubă considerabilă din cauza unei erori, făcute de o instanţă judecătorească.

Cum vom concilia atunci principiile de mai sus cu cerinţele echităţii? După noi, răspunderea pentru daune morale, trebuie a fi îndreptată împotriva funcţionarului care a comis actul generator de daune morale. Funcţionarul, în faţa acestei situaţii, se va feri de a mai lucra cu rea credinţă şi cu intenţia de a prejudicia.

Realizarea acestor daune să se facă tot direct împotriva Statului, dar acesta să fie obligat să cheme în garanţie pe funcţionarul care a comis actul.

Numai astfel vom putea ajunge la o ameliorare a serviciilor publice şi la o normalizare[2] a vieţii administrative.

* * *

[1] *Op. cit.*, p. 162.
[2] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 272.

La capătul acestor rânduri, oprindu-ne o clipă, ne putem da lesne seama de marea desvoltare pe care a luat-o ideia răspunderii Statului. Dela o suveranitate de drept divin, în care faptul prințului era considerat drept faptul dumnezeirii și până la Statul azi, care crede de datoria sa să repare orice daună cauzată, indiferent de culpa agenților sau de cazuri de forță majoră, ci pe simple considerații de *risc social*, este o deosebire fundamentală și o etapă importantă în desvoltarea instituțiilor.

Dar, nu suntem la ultima fază. Ideia riscului social nu și-a găsit încă întreaga aplicație. Concepțiile trecutului dispar cu greu în fața nouilor cerințe ale vieții. Nu este însă îndepărtat timpul când, bazat pe riscul social, Statul va acorda cea mai largă reparație pentru orice daune cauzate particularilor.

BIBLIOTECA UNIVERSITĂȚII IAȘI
Ad. 104.490 F. — L. —

TABLA DE MATERII

	Pag.
§ I, — *Istoric*	3
Cum se pune azi chestia răspunderii?	5
§ II. — *Răspunderea Statului față de actele parlamentului*	8
În Germania	9
§ III. — *Răspunderea Statului pentru actele funcționarilor judecătorești*	15
In Germania	19
În Anglia	20
§ IV. — *Răspunderea Statului pentru pagube de razboi*	21
În Franța	21
În Germania	22
La noi	23
În Prusia	24
§ V. — *Răspunderea Statului pentru actele funcționarilor administrativi*	35
Istoric	36
În Germania	40
În Franța	42
Fapt personal	44
Fapt de servicu	44
Când pot fi cerute daunele?	51
Răspunderea ministerială	53
Răspunderea politică și chestia increderii	53
Răspunderea penală și civilă a ministrilor	55
Legea responsabilității ministeriale	56
Procedura dării în judecată	58
§ VI. — *Răspunaerea Statului pentru daune morale*	59
În Anglia	65

1985

TABLA DE MATERII

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ

PREȚUL 40 DE LEI

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY